



Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage



Secrétariat assuré par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement

44^{ème} Réunion du Comité permanent

Bonn, Allemagne, 14-15 octobre 2015

UNEP/CMS/StC44/15.1

ANALYSE INDEPENDANTE DES SERVICES COMMUNS ET DES SYNERGIES AU SEIN DE LA FAMILLE DE LA CMS

(préparée par un consultant indépendant)

Résumé

Conformément à la résolution 11.3 de la CMS, ce document est l'analyse et le rapport indépendants sur les incidences juridiques, financières, opérationnelles et administratives des actions visant à renforcer les synergies, telles que le partage de services communs, sur les organes décisionnels de la famille élargie de la CMS en amont de la 44^{ème} Réunion du Comité permanent de la CMS et de la COP12 afin d'établir leurs bénéfices et leurs inconvénients.

*Pour des raisons d'économie, ce document est imprimé en nombre limité et ne sera pas distribué en réunion.
Les participants sont priés de se munir de leur copie à la réunion et de ne pas demander de copies supplémentaires.*



**CONVENTION ON
MIGRATORY
SPECIES**



Institute for
European Studies
Vrije Universiteit Brussel

Incidences des actions visant à renforcer les synergies : Une analyse et un rapport indépendants

**Un rapport pour le Secrétariat de la Convention sur la
conservation des espèces migratrices appartenant à la faune
sauvage**

P^r D^r Sebastian Oberthür, PhD

Ernesto Roessing, MSc. en droit

Table des matières

Liste des abréviations	5
Liste des encadrés, des tableaux et des graphiques	6
Note de synthèse	7
1. Introduction.....	13
2. Vue d'ensemble de la CMS et de sa Famille d'instruments	16
2.1 La Convention sur les espèces migratrices (CMS).....	16
2.2 Autres traités au sein de la Famille CMS	18
2.2.1 Accord sur la conservation des phoques de la mer des Wadden, 1990	19
2.2.2 Accord relatif à la conservation des chauves-souris en Europe (EUROBATS), 1991.....	20
2.2.4 Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA), 1995	22
2.2.5 Accord sur la conservation des petits Cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente (ACCOBAMS), 1996	24
2.2.6 Accord sur la conservation des Albatros et des Pétrels (ACAP) de 2001	25
2.2.7 Accord pour la conservation des gorilles et de leurs habitats (Accord Gorilla), 2007.....	25
2.3 Mémoires d'Entente de la Famille CMS	26
2.4 Conclusion : Un aperçu de la Famille CMS	30
3. Incidences possibles des actions d'accroissement des synergies	36
3.1 Aperçu des efforts passés et futurs de renforcement des synergies.....	36
3.2 Actions de coopération non institutionnalisées et partage des services	39
3.3 Incidences juridiques	41
3.4 Incidences financières.....	47
3.5 Incidences administratives et opérationnelles	57
3.6 Incidences générales	63
4. Principales conclusions et recommandations	68
5. Références.....	75

Incidences des actions visant à renforcer les synergies

Traités et autres types d'accords.....	75
Autres instruments et documents juridiques.....	77
Livres, rapports et articles de journaux	80
Entretiens	83
Annexe 1: Cahier des charges de l'étude.....	85

Liste des abréviations

ACAP	Accord sur la Conservation des Albatros et des Pétrels
ACCOBAMS	Accord sur la Conservation des Cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente
AEWA	Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie
AFMU	Unité d'administration et de gestion des fonds
ASCOBANS	Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique, du Nord-Est de l'Atlantique et des mers d'Irlande et du Nord
AUD	Dollar australien
CDB	Convention sur la diversité biologique
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CMS	Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage
COP	Conférence des Parties
CP	Comité permanent
CT	Comité technique
EAU	Émirats arabes unis
ETP	Équivalent temps plein
EUROBATS	Accord relatif à la conservation des populations de chauves-souris d'Europe
GRASP	Partenariat PNUE pour la survie des grands singes
MdE	Mémorandum d'Entente
MdE Tortues IOSEA	Mémorandum d'Entente sur la conservation et la gestion des tortues marines et de leurs habitats de l'océan Indien et l'Asie du Sud-Est
MOP	Réunion des Parties
MoS	Réunion des Signataires
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
RU	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
USD	Dollar américain

Liste des encadrés, des tableaux et des graphiques

Tableau ES : Incidences des options visant à renforcer les synergies au sein de la Famille CMS.....	12
Tableau 1: Traités de la Famille CMS.....	18
Tableau 2: MdE de la Famille CMS.....	27
Tableau 3: Information générale sur les accords de la Famille CMS.....	32
Tableau 4 : Services fournis par les Secrétariats des traités de la Famille CMS.....	40
Tableau 5 : Adhésion des Parties aux traités connexes de la CMS.....	42
Figure 1 : Chevauchement des Parties entre la CMS et ses Accords connexes.	44
Figure 2 : Chevauchement des parties entre les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm.....	45
Tableau 6 : Règles de vote applicables dans le cadre des traités de la Famille CMS	46
Encadré 1: Synergies – L'exemple des « Conventions sur les produits chimiques »	50
Figure 3 : Budgets principaux annuels des traités de la Famille CMS 2007-2015	56
Tableau 7 : Incidences des options visant à renforcer les synergies au sein de la Famille CMS.....	72

Note de synthèse

Cette étude fait suite à la résolution 11.3 de la Conférence des Parties (COP) de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), qui demandait de mener une analyse et un rapport indépendants sur les incidences juridiques, financières, opérationnelles et administratives des actions visant à renforcer les synergies, telles que le partage de services communs. Le présent document se concentre sur les services fournis par les secrétariats au sein de la Famille d'instruments de la CMS.

La Famille CMS s'est considérablement développée depuis 1979 et comprend à présent huit traités internationaux et 19 Mémoires d'Entente (MdE). Les services de secrétariat pour les traités internationaux sont fournis par sept Secrétariats, dont quatre sont situés à Bonn (CMS, AEW, ASCOBANS, EUROBATS) et trois en d'autres lieux (ACCOBAMS : Monaco ; ACAP : Hobart, Australie ; Accord sur la conservation des phoques dans la mer des Wadden : Wilhelmshaven, Allemagne). Les services de secrétariat de la plupart des MdE sont fournis par le Secrétariat de la CMS, avec deux bureaux spécifiques à Abou Dhabi et à Bangkok.

Aux fins de cette étude, il est utile de distinguer entre les efforts non institutionnalisés pour renforcer les synergies et un partage des services plus institutionnalisés. Les Secrétariats de la Famille CMS ont collaboré avec succès de manière non institutionnalisée sur plusieurs projets précis. Ce type de coopération non institutionnalisée doit être distingué d'un partage des services impliquant l'établissement d'unités conjointes basé sur un programme de travail et un planning communs. À cet égard, l'expérience est limitée à l'unité CMS/AEW chargée de la communication, de la gestion de l'information et de la sensibilisation, en place depuis 2014. La fusion des fonctions de secrétariat de l'ASCOBANS au sein du Secrétariat de la CMS depuis 2006 pourrait être considérée comme ayant un effet similaire. Toutefois, la forme était différente (une véritable fusion) et n'est actuellement pas envisagée pour d'autres cas. Les services administratifs des Secrétariats basés à Bonn sont partagés au sein du PNUE. Les autres services communs généralement fournis par chaque Secrétariat (à des degrés divers) incluent le renforcement des capacités, l'appui à la mise en œuvre, les collectes de fonds, les services informatiques, les traductions et l'organisation des réunions. Les efforts non institutionnalisés et le partage des services ne constituent pas à strictement parler des alternatives, mais sont potentiellement complémentaires.

Incidences

Incidences juridiques. Bien qu'il n'existe aucune obligation juridique significative pour poursuivre et éventuellement intensifier les efforts non institutionnalisés visant à renforcer les synergies, les actions de grande portée dans ce but, telles que le partage de services, nécessitent une coopération et des accords de la part des organes directeurs respectifs des instruments de la Famille CMS impliqués, ainsi que des arrangements

appropriés en matière de partage des coûts et du temps. Bien que probablement exigeant sur le plan politique, il n'existe aucun obstacle juridique majeur dans la conclusion de ce type d'accords et aucune modification de traité ne serait nécessaire. Des obstacles spécifiques à la création de synergies et au partage de services peuvent survenir entre des Secrétariats possédant des cadres administratifs juridiques différents (règlement du personnel, gestion des fonds). Ces différences constituent un obstacle de taille au partage de services avec les Secrétariats non basés à Bonn¹, mais n'existent pas dans le cas des Secrétariats basés à Bonn sous l'égide du PNUE.

Incidences financières. Les données dont nous disposons ne nous permettent pas d'élaborer des scénarios et des calculs solides et fiables sur une potentielle amélioration de la rentabilité grâce au partage des services. Néanmoins, l'expérience acquise, en particulier grâce au partage des services entre les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, suggère qu'il existe un potentiel limité, mais significatif, d'améliorer la rentabilité. Un partage de tous les services pertinents au sein des Secrétariats de la Famille CMS basés à Bonn pourrait ainsi permettre de rediriger les ressources, par exemple vers l'appui à la mise en œuvre et le renforcement des capacités, potentiellement jusqu'à un montant total de 125 000 à 165 000 EUR par an pour un partage complet des services. La concrétisation de ce potentiel dépendrait de l'ampleur du partage des services et ne se matérialiserait complètement probablement que sur le moyen voire le long terme, du fait des coûts d'adaptation résultant de la transition (formation, restructuration, etc.) et du temps nécessaire afin de mener à bien ces adaptations. Les gains d'efficacité et de performance à la base de l'amélioration potentielle de la rentabilité dépendent particulièrement, mais non exclusivement, d'un partage des services (plutôt que d'efforts de synergie non institutionnalisés). Dans tous les cas, une amélioration de la rentabilité grâce au renforcement des synergies ne peut justifier des réductions budgétaires drastiques, étant donné la surcharge de travail actuelle et les exigences élevées des Parties, y compris pour un appui renforcé aux activités de mise en œuvre.

Incidences opérationnelles et administratives. Les actions visant à renforcer les synergies peuvent potentiellement entraîner des gains significatifs d'efficacité et de performance, en particulier en permettant la spécialisation et en réduisant le double travail (« économies d'échelle »), augmentant ainsi la résilience et simplifiant la coordination et la stratégie globale. Les structures et services améliorés résultant de ce processus possèdent une valeur ajoutée indépendante au-delà de l'amélioration liée de la rentabilité. Ce potentiel doit être envisagé avec les risques et défis associés, en particulier pendant la période de transition, y compris les questions « annexes » (recalibrage des procédures, des réseaux, des rôles), le maintien de la motivation continue du personnel, les demandes de gestion (conjointe) des ressources humaines et les effets de répartition. Une orientation politique claire et une vision commune de la part des principaux acteurs constituent les conditions préalables afin d'éviter le risque de perturbations opérationnelles

¹ Combiné à une potentielle perte financière nette, car ces Secrétariats reçoivent de la part de leur pays hôte des bénéfices spécifiques pouvant excéder ceux à disposition des Secrétariats basés à Bonn.

significatives, ou mêmes d'échec au cours de la transition. Il faut également une « gestion des changements » proactive, prudente et collaborative. La recherche menée dans le cadre de cette étude a révélé que des défis de taille existaient en la matière. Un partage des services implique à la fois davantage de bénéfices et de risques/inconvénients potentiels par rapport aux efforts de synergie non institutionnalisés.

Incidences globales. Les actions visant à améliorer les synergies peuvent contribuer à renforcer la visibilité externe et l'efficacité environnementale de la Famille CMS (y compris grâce à l'amélioration des services). Bien qu'une partie considérable du potentiel associé aux efforts non institutionnalisés concernant les synergies soit déjà en marche, un partage des services possède davantage de potentiel. Une plus grande visibilité de la Famille ne doit pas se faire aux dépens des identités individuelles de ses accords, car les deux peuvent être améliorés simultanément. Enfin, les actions visant à renforcer les synergies, en particulier les services communs, font fortement écho à l'orientation politique générale donnée lors d'autres conférences environnementales multilatérales, telles que l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement et la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012.

Options stratégiques et recommandations

Accent sur les Secrétariats basés à Bonn : Toute action future visant à renforcer les synergies et en particulier à créer des services communs ferait bien, tout du moins sur le moyen terme, de se concentrer sur les Secrétariats basés à Bonn et déjà sous l'égide du PNUE, car étendre ces actions aux Secrétariats basés dans d'autres lieux entraînerait des complications administratives et pratiques et au mieux des incidences financières incertaines.

Définition d'une stratégie politique : Une stratégie politique claire de la part des Parties contribuerait grandement à créer une certitude chez les acteurs concernés et à leur donner des orientations (ou objectifs) claires. Ainsi, cela améliorerait les conditions d'une mise en œuvre réussie des actions visant à renforcer les synergies, quelle que soit la forme choisie (à savoir institutionnalisée ou non institutionnalisée).

Les Parties pourraient envisager **trois options de stratégie générale** afin de poursuivre les synergies et leurs incidences (voir Tableau ES).

Option 1 : Efforts non-institutionnalisés visant à renforcer les synergies. Cette option n'entraînerait aucun partage (supplémentaire) des services au sein des Secrétariats de la Famille CMS, mais seulement des efforts non institutionnalisés continus et éventuellement renforcés. En ne modifiant quasiment pas le fonctionnement actuel des Secrétariats et en s'appuyant petit à petit sur les initiatives existantes, cette option ne comporterait pas de risques majeurs et ne posséderait pas d'inconvénient significatif. Toutefois, cela impliquerait de renoncer au potentiel existant de tirer davantage de bénéfices.

Option 2 : Partage progressif des services. Cette option entraînerait la poursuite de la mise en place et de l'expansion progressives des services communs. En plus de l'unité conjointe existante CMS/AEWA chargée de la communication, de la gestion de l'information et de la sensibilisation, d'autres unités conjointes dans des domaines pertinents, tels que les services des conférences, le renforcement des capacités ou l'appui à la mise en œuvre, pourraient être progressivement créées. Ce processus pourrait également explorer la portée d'une intégration renforcée à un niveau plus pratique (p. ex. en ce qui concerne l'expertise scientifique, certains groupes d'espèces ou certaines régions). Cela pourrait permettre aux Parties de tirer des bénéfices croissants au fil du temps, tout en contrôlant et en gérant les coûts d'adaptation.

Les Secrétariats impliqués pourraient parfaitement élaborer, de manière conjointe et éventuellement avec la participation du PNUE, une proposition ordonnant concrètement le partage de davantage de services. Cela contribuerait à garantir que des arrangements coopératifs adaptés (ressources humaines, programme de travail, etc.) soient faits avec la participation de toutes les parties concernées. Des données concrètes sur l'allocation de base des ressources au sein des Secrétariats participants devraient être collectées, et des scénarios de création d'unités conjointes sur cette base devraient être élaborés et examinés ensembles.

Le processus pourrait être mis en place grâce aux décisions des organes directeurs des accords participants. Il serait utile d'anticiper le besoin de devoir convaincre les partenaires clés. Le processus global pourrait durer jusqu'à la fin de cette décennie.

Option 3: Mise en place immédiate de tous les services partagés pertinents en une seule fois. Cette option consisterait à partager immédiatement et totalement tous les services de secrétariat pertinents (au sein des Secrétariats basés à Bonn) par le biais de la création de plusieurs unités conjointes adaptées en même temps. L'Option 3 est probablement celle qui promet d'exploiter les bénéfices potentiels le plus rapidement possible, mais c'est également celle qui implique les risques les plus élevés de créer des perturbations et des dysfonctionnements opérationnels en voulant réaliser ces bénéfices (p. ex. en ce qui concerne la motivation et la réorientation du personnel). Cela exigerait une gestion proactive et stricte du changement, et nécessiterait une vision et une compréhension partagées par les principaux acteurs, ce qui n'est pas facile à obtenir. La plupart des éléments du processus mentionnés dans l'option 2 ci-dessus seraient également valables pour l'option 3, y compris la nécessité de convaincre les partenaires clés.

Les options 2 et 3 exigeraient **une compréhension commune de la part des principaux acteurs et une gestion du changement proactive et participative.** Des arrangements

clairs (p. ex. en matière de partage des coûts, de programmes de travail, et de gestion/supervision des unités conjointes) devraient de préférence être convenus par les Secrétariats concernés. Les deux options complèteraient l'option 1, plutôt que de constituer une alternative.

Par ailleurs, les Parties pourraient envisager de mettre en place un processus **de suivi et de compte rendu**, qui aiderait à gérer la transition dans le cas où elles choisiraient l'option 2 ou 3. Les Secrétaires exécutifs concernés pourraient avoir à rendre compte conjointement aux Parties sur les progrès et tout autre sujet, par exemple une fois par an. Entre-temps, les Secrétaires exécutifs pourraient développer et étudier des arrangements en consultation étroite avec les présidents (et vice-présidents) des Comités permanents. La performance et d'autres aspects pertinents pourraient être évalués régulièrement (p. ex. tous les deux ou trois ans), au moyen d'une enquête auprès des Parties et des Secrétariats.

Tout compte fait, l'option 2 présente potentiellement la plus grande valeur ajoutée pour renforcer les synergies au sein de la Famille CMS, tout en permettant aux Parties de traiter les éventuels inconvénients et de gérer les risques connexes, à condition qu'une orientation claire soit définie et qu'une vision et une compréhension communes de la part de tous les acteurs clés, ainsi qu'une gestion appropriée du changement soient garanties.

Tableau ES : Incidences des options visant à renforcer les synergies au sein de la Famille CMS

Incidences	Option 1 (Efforts non institutionnalisés)	Option 2 (Partage progressif des services)	Option 3 (Partage immédiat des services)
Incidences juridiques	<ul style="list-style-type: none"> Aucune obligation juridique importante (déjà en cours) 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité d'arrangements entre secrétariats (partage des coûts, etc.) Nécessité de décisions par les organes directeurs 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité d'arrangements entre secrétariats (partage des coûts, etc.) Nécessité de décisions par les organes directeurs
Incidences financières	<ul style="list-style-type: none"> Incidences financières modérées/faibles (gains et coûts) 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire de rentabilité (mise en place progressive) Les coûts de restructuration peuvent réduire les gains de rentabilité (transition étalée) 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire de rentabilité (mise en place immédiate) Les coûts de restructuration peuvent réduire les gains de rentabilité (mise en place immédiate)
Incidences opérationnelles et administratives	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel significatif d'amélioration de la performance (en grande partie déjà mise en place) Faible niveau de risques ou de dysfonctionnements opérationnels 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire d'amélioration de la performance/l'efficacité Niveau modéré de risques ou de dysfonctionnements opérationnels Nécessite une action concertée et une gestion prudente 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire d'amélioration de la performance/l'efficacité Niveau élevé de risques ou de dysfonctionnements opérationnels Nécessite une action concertée et une gestion prudente
Incidences globales	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel d'amélioration de l'efficacité et de la visibilité extérieure (en grande partie déjà mise en place) Conforme à l'orientation stratégique mondiale 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire d'amélioration de l'efficacité et de la visibilité extérieure Tout à fait conforme à l'orientation stratégique mondiale 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire d'amélioration de l'efficacité et de la visibilité extérieure Tout à fait conforme à l'orientation stratégique mondiale

Source : Extrait du chapitre 3.

1. Introduction

Contexte et mandat. La Conférence des Parties (COP) de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), lors de sa 11^{ème} session à Quito, en Équateur, en novembre 2014, a adopté la résolution 11.3, « *Renforcement des synergies et des services communs entre les instruments de la Famille CMS* ». La résolution demande une analyse indépendante et un rapport sur les incidences juridiques, financières, opérationnelles et administratives des mesures pour renforcer les synergies, notamment par le biais du partage des services dans le domaine des services communs aux organes de décision de la Famille CMS² élargie. Cette étude a été préparée suite à cette requête. Bien que les premiers contacts et discussions aient eu lieu fin mars 2015, l'étude a finalement été menée entre juin et août 2015.

D'un côté, la résolution 11.3 et cette étude s'appuient sur les efforts passés visant à renforcer les synergies et à améliorer le processus de gouvernance des instruments de la Famille CMS, tels que le « Processus intersession de la Structure future », un processus ayant comme objectif de débattre de la « Structure future » de la Famille CMS mené entre 2008 et 2012, et la phase pilote sur les services commun de communication, d'information et de sensibilisation des Secrétariats de la CMS et de l'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA), initiée en 2014 (voir également section 3.1).

D'un autre côté, les efforts en cours visant à renforcer les synergies au sein de la Famille CMS font partie d'un processus plus global, au niveau mondial, dont l'objectif est d'améliorer la gouvernance environnementale internationale. Ainsi, le PNUE travaille au regroupement des Accords multilatéraux sur l'environnement dans le but de promouvoir le rendement et l'efficacité de la gouvernance environnementale internationale depuis au moins 2001³. En 2010, le PNUE a créé son sous-programme sur la gouvernance environnementale avec comme objectif, entre autres, de renforcer les synergies. En outre, le principal document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, qui s'est tenue à Rio, en 2012, (« L'avenir que nous voulons ») appelle à davantage de synergies et de cohérence afin d'éviter les duplications et les chevauchements inutiles au sein du système de l'ONU, tout en reconnaissant les progrès réalisés dans la promotion des synergies au sein des Conventions de Bâle, de Stockholm et de Rotterdam depuis 2005⁴. Enfin, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, lors de sa première session (2014), a adopté plusieurs résolutions appelant aux synergies (voir également section 3.6 ci-après).

² Dans cette étude, le terme « Famille CMS » est utilisé pour décrire l'ensemble composé de la CMS elle-même et de ses divers accords et mémorandums d'entente connexes.

³ Voir, par ex., Oberthür, 2002, p. 318 ; Nanda, 2013, p. 550.

⁴ Paragraphes 79 et 89.

Méthodologie et sources. Parce que le renforcement des synergies au sein de divers Accords multilatéraux sur l'environnement peut avoir plusieurs significations, il est important de déterminer en amont l'utilisation de ce concept aux fins de cette étude. Pour commencer, le terme « synergies » peut, d'après le Dictionnaire Oxford, être entendu comme une « interaction ou coopération entre deux ou plusieurs organisations, substances, ou autres agents visant à produire un effet combiné plus important que la somme de leurs effets séparés »⁵. Par ailleurs, les Parties à la CMS ont, dans la résolution 11.3 de la COP et son processus d'accompagnement, ciblé les synergies entre les Secrétariats de la Famille CMS et les services qu'ils fournissent, comme souligné dans l'expression « partage des services dans le domaine des services communs ». Par conséquent, cette étude se concentre sur les services de secrétariat fournis au sein de la Famille CMS.

Les actions visant à renforcer les synergies en matière de services de secrétariat au sein de la Famille CMS peuvent englober de nombreuses mesures, d'une meilleure coordination informelle à une « fusion » totale des services et des Secrétariats. Conformément au mandat de la résolution 11.3, l'analyse contenue dans la présente étude vise tout particulièrement le partage des services (plutôt qu'une fusion totale des Secrétariats), tout en explorant également les actions collaboratives non institutionnalisées, comme indiqué.

Dans ce contexte, cette étude utilise un certain nombre de sources afin d'évaluer de manière qualitative les diverses incidences d'actions supplémentaires visant à renforcer les synergies, dont en particulier :

- L'analyse de l'expérience acquise au sein de la Famille CMS, ainsi qu'au sein d'autres Accords multilatéraux sur l'environnement (en particulier parmi les Convention de Bâle, Rotterdam et Stockholm) ;
- La documentation sur les expériences pertinentes acquises dans les secteurs privés et publics nationaux ;
- La politique mise en œuvre au sein de la Famille CMS et la gouvernance environnementale internationale de manière plus générale, telles que reflétées dans les documents pertinents ;
- Des entretiens avec des acteurs clés sélectionnés.

Les entretiens avec des acteurs clés sélectionnés ont été réalisés en personne, par Skype ou par téléphone en juin, juillet et août 2015, sur la base d'une liste fournie par le Secrétariat de la CMS. Une liste des personnes interrogées et des entretiens est fournie au chapitre 5. Les entretiens étaient semi-directifs, c'est-à-dire qu'ils suivaient assez librement un schéma de questions principales dans le but de collecter des informations sur les incidences majeures, telles que perçues par les personnes interrogées.

⁵ Voir 'Synergy, n' (Dictionnaire anglais Oxford en ligne, Oxford University Press 2015) <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/synergy>> consulté le 27 juillet 2015.

Le chapitre 5 donne de plus amples informations sur les sources utilisées pour cette étude.

Une première ébauche de cette étude a été partagée avec les acteurs pertinents (dont les membres des Comités permanents, ainsi que les secrétariats de la Famille CMS) afin de recueillir leurs commentaires en deux étapes. Après en avoir averti les destinataires, les ébauches des chapitres 1 à 3 ont été envoyées le 19 août et une ébauche du chapitre 4 le 25 août 2015, avec un délai d'une semaine pour envoyer des commentaires. Divers commentaires ont été reçus, comme reflété dans l'annexe 2. Ils ont entraîné (combinés à notre propre analyse interne) un certain nombre de petites corrections et modifications, dont la modération de plusieurs arguments dans le chapitre 3. En outre, ils ont entraîné d'autres révisions plus importantes, dont :

- L'insertion de plus amples informations sur les actions collaboratives non institutionnalisées visant à renforcer les synergies, ainsi que sur d'autres initiatives existantes déjà incluses dans la section 3.1 ;
- L'insertion d'une nouvelle section 3.2 présentant les services communs des Secrétariats de la Famille CMS, en particulier de ceux basés à Bonn, et l'introduction de deux approches ou options principales visant à améliorer les synergies (coordination ad hoc basée sur les projets et partage des services) ;
- L'inclusion de plus amples informations sur (1) les éventuels bénéfices financiers ; et (2) l'exemple des Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm (et leur comparabilité) dans la section 3.4 (ancienne section 3.3) ;
- Une adaptation et modération des principales conclusions présentées dans le chapitre 4, dont l'élaboration substantielle des trois principales options présentées.

La note de synthèse n'a pas été diffusée pour commentaires et a été préparée par les auteurs sous leur propre responsabilité après la finalisation du texte principal. Nous souhaiterions remercier sincèrement toutes les personnes ayant envoyé des commentaires sur l'ébauche de rapport et espérons que les révisions résultantes améliorent le produit final.

Structure de l'étude. Cette étude est composée de trois chapitres principaux. Le chapitre 2 apporte une vue d'ensemble de la Famille CMS, ciblant l'analyse des arrangements administratifs pertinents concernant ses traités et Mémoires d'Entente. Sur cette base, Le chapitre 3 procède à l'analyse des incidences juridiques, financières, opérationnelles et administratives des actions visant à renforcer les synergies. Étant donné l'important chevauchement entre les aspects opérationnels et administratifs, leur analyse est combinée. Par ailleurs, une catégorie sur les incidences globales est ajoutée afin de saisir les incidences affectant plus d'une des catégories susmentionnées et ne pouvant être facilement attribuées à l'une d'entre elles. Enfin, le chapitre 4 de l'étude résume les principaux résultats et conclusions, et développe trois options générales.

2. Vue d'ensemble de la CMS et de sa Famille d'instruments

Le présent chapitre donne des informations générales sur la CMS et sa Famille eu égard à la question examinée ici au milieu de l'année 2015. La prochaine section parle de la CMS elle-même. La section 2.2 donne des informations sur les sept traités internationaux adoptés à ce jour au titre de la CMS, avant la section 2.3 qui aborde les 19 Mémoires d'Entente existants (MdE).

2.1 *La Convention sur les espèces migratrices (CMS)*

La CMS a été adoptée le 23 juin 1979 à Bonn, en Allemagne (et est par conséquent aussi connue sous le nom de « Convention de Bonn »). Elle est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1983. Bien que sa mise en œuvre ait connu des retards dans un premier temps⁶, elle s'est imposée au fil des ans et a tissé un réseau d'accords connexes et de MdE indépendants mais étroitement liés.

Le « réseau » susmentionné est le résultat de la division de la CMS. Il comprend un accord-cadre qui repose sur des annexes pour étendre et modifier ses engagements au fil du temps. L'Annexe I dresse la liste des espèces migratrices en danger et donc soumises à des restrictions diverses, notamment l'interdiction de les capturer. L'Annexe II comprend une liste des espèces qui ont un état de conservation défavorable et dont la conservation et la gestion nécessitent des accords internationaux, ainsi qu'une liste de celles qui ont un état de conservation favorable et qui pourraient néanmoins bénéficier grandement d'une coopération internationale. Les Parties sont ainsi encouragées, conformément à l'Article IV de la CMS, à conclure des accords portant sur toute population ou toute partie séparée géographiquement de la population « de toute espèce ou de tout taxon inférieur d'animaux sauvages »⁷. Par conséquent, la CMS est « délibérément conçue pour donner naissance à de nouveaux accords »⁷.

Alors que le but présumé de la CMS était à l'origine de conclure des traités internationaux⁸, les Parties l'ont par la suite interprété comme une convention permettant de conclure des MdE non régis par le droit international⁹. Le choix du type d'accord est essentiellement une question pratique, qui est, entre autres choses, basée sur l'histoire de la coopération des parties impliquées¹⁰. Les traités et les MdE existants sont examinés plus en détail dans les sections 2.1 et 2.2.

⁶ Sidhu, 2011, p. 224.

⁷ Lanchbery, 2006, p. 166.

⁸ Ici entendu, conformément à la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, comme des accords internationaux régis par le droit international et conclus par écrit entre les États. Voir également Birnie, Boyle and Redgwell, 2009, p. 693.

⁹ Résolution 2.6 de la COP de la CMS, 1988.

¹⁰ Lanchbery, 2006, p. 167.

Conformément à l'Article IX.2 de la CMS, le Secrétariat de la CMS est assuré par le Directeur exécutif du PNUE. Par conséquent, en 1984, le Conseil d'administration du PNUE, via la décision 12/14 (Partie IV), a décidé de créer un Secrétariat provisoire à Bonn jusqu'à la décision finale de la COP de la CMS. Lors de la première COP en 1985, les Parties ont décidé, via la résolution 1.3, d'implanter le Secrétariat à Bonn et de revoir ces accords lors de la COP suivante. Le Secrétariat est finalement resté Bonn. Un Accord de siège entre la République fédérale d'Allemagne, les Nations Unies et le Secrétariat de la CMS a été conclu en 2002¹¹.

Dans la documentation, le Secrétariat de la CMS est considéré comme petit et ne bénéficiant pas de financement suffisant¹². Son personnel à Bonn se compose actuellement de 22,17 équivalents temps plein (ETP)¹³. Il comprend également cinq salariés à temps plein, chargés de deux MdE, dans le Bureau de projet basé à Abou Dhabi, aux Émirats Arabes Unis, ainsi qu'un salarié à temps plein, chargé d'un autre MdE, dans le Bureau de projet à Bangkok (qui est en congé sabbatique d'un an depuis octobre 2014) (voir section 2.3).

Pour son financement, le Secrétariat s'appuie sur les contributions des Parties au budget principal et sur les contributions volontaires visant des projets spécifiques. Les budgets sont triennaux. Le budget actuel, approuvé lors de la dernière COP de la CMS en 2014, s'élève à 7,44 millions d'EUR environ, pour la période de trois ans de 2015 à 2017¹⁴.

Les langues de travail du Secrétariat et des sessions de la COP sont l'anglais, le français et l'espagnol.

Hébergé par le PNUE, le Secrétariat suit le budget et le statut du personnel des Nations Unies. Il est soumis aux 13 % facturés conformément aux pratiques standards du Secrétariat des Nations Unies sur les Dépenses d'appui au Programme. Le fait d'être au sein de la structure du PNUE lui permet, entre autres choses, d'avoir accès à l'infrastructure du PNUE et de bénéficier d'un soutien opérationnel plus large, comme c'est le cas pour les opérations de paiement et la passation des marchés qui sont réalisés via l'Unité administrative et de gestion des fonds du PNUE, créée à Bonn en juillet 2000¹⁵.

¹¹ Entre temps, l'Allemagne a appliqué les privilèges généraux des Nations Unies au Secrétariat et le Secrétariat de la CMS a joui d'une personnalité juridique de fait en Allemagne, fondée sur un échange de *Notes Verbales* entre la République fédérale d'Allemagne et le PNUE. Voir le rapport de la 22^{ème} réunion du Comité permanent de la CMS, 2000, point 5.2. Voir également Secrétariat de la CMS, PNUE/CMS/Conf.6.14.1, 1999.

¹² Birnie, Boyle & Redgewell, 2009, p. 681.

¹³ Ce nombre tient compte du nouveau poste de Responsable de la gestion administrative et financière qui a été pourvu en août 2015 ; il ne tient pas compte du poste de Responsable CITES/CMS, financé par l'Allemagne, dont les accords sur le partage du temps sont appelés à changer en octobre 2015.

¹⁴ Voir résolution 11.1 de la COP de la CMS, 2014.

¹⁵ L'Unité administrative et de gestion des fonds du PNUE est financée par les Dépenses d'appui au programme collectées auprès des instruments de la Famille de la CMS ; voir également la partie 3.1. Travailler avec le PNUE présente d'autres avantages pour les Secrétariats basés à Bonn, tels que

En ce qui concerne les organes directeurs, la CMS, en plus de la COP, dispose d'un Comité permanent et d'un Conseil scientifique. Le Comité permanent se concentre sur des tâches telles que contrôler l'exécution budgétaire, faire des recommandations à la COP et donner des orientations au Secrétariat sur la mise en œuvre de la Convention¹⁶. Le Conseil scientifique donne des avis sur des sujets scientifiques à la COP et au Comité permanent¹⁷.

En octobre 2015, la CMS compte 122 Parties¹⁸. Bien que réunissant la plupart des membres des Nations Unies, des pays importants, eu égard aux espèces migratrices, comme la Fédération de Russie, la Chine, le Japon, les États-Unis et le Canada ne sont pas Parties à la Convention¹⁹.

2.2 Autres traités au sein de la Famille CMS

En plus de la CMS, la Famille CMS comprend sept traités (voir Tableau 1). Chacun d'entre eux dispose de ses propres accords institutionnels spécifiques et d'une organisation propre de son secrétariat. Les aspects pertinents de ces accords sont abordés dans l'ordre chronologique.

Tableau 1: Traités de la Famille CMS

Abréviation (année)	Nom intégral du traité
CMS (1979)	Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage
Accord sur les phoques de la mer des Wadden (1990)	Accord sur la conservation des phoques de la mer des Wadden
EUROBATS (1991)	Accord relatif à la conservation des chauves-souris en Europe
ASCOBANS (1992)	Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique, du nord-est de l'Atlantique et des mers d'Irlande et du Nord
AEWA (1995)	Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie
ACCOBAMS (1996)	Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente
ACAP (2001)	Accord sur la conservation des albatros et des pétrels
Accord <i>Gorilla</i> (2007)	Accord sur la conservation des gorilles et de leurs habitats

l'accès à l'expérience administrative, procédurale et institutionnelle du PNUE, l'appui programmatique et l'assistance technique.

¹⁶ Voir la résolution 2.5 de la COP de la CMS, 1988.

¹⁷ Voir l'Article VIII de la Convention de 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage.

¹⁸ Le Brésil deviendra la 122^{ème} Partie, le 1^{er} octobre 2015.

¹⁹ Le Canada et les États-Unis, en particulier, ont affirmé que la Convention de Bonn n'apporterait pas de bénéfices à leurs propres mesures de conservation ; voir Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, p. 684.

2.2.1 Accord sur la conservation des phoques de la mer des Wadden, 1990

L'Accord sur la conservation des phoques de la mer des Wadden est un accord trilatéral conclu entre le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas, le 16 octobre 1990 à Bonn, en Allemagne. Il est entré en vigueur un an plus tard et est devenu le premier accord indépendant au sein de la Famille CMS. Il est axé sur la protection l'espèce *Phoca vitulina* présente dans la mer des Wadden²⁰. Les trois Parties sont aussi Parties à la CMS.

L'Accord s'appuie sur le cadre institutionnel fourni par la coopération tripartite entre le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas en vigueur depuis 1978 au moins, et il a été réaffirmé par une série d'instruments tels que les Déclarations communes de 1982 et de 2010 sur la Protection de la mer des Wadden²¹ ainsi que la « Tønder Declaration » de 2014.

Les services du secrétariat relatifs à l'Accord sont fournis par le Secrétariat commun de la mer des Wadden qui a été créé en 1987 avant la conclusion de l'Accord dans le cadre de la coopération trilatérale existante, via un Accord administratif entre les ministères des trois Parties. Il est actuellement régi par un Accord administratif révisé en 2010, établi entre le ministère de l'Environnement du Danemark, le ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la Sécurité nucléaire (de l'époque) et le ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité alimentaire des Pays-Bas (de l'époque)²². Le Secrétariat conserve son siège à Wilhelmshaven, en Allemagne.

Le Secrétariat coordonne un éventail d'activités dans la mer des Wadden dont l'objectif principal est la mise en œuvre de la Déclaration commune sur la protection de la mer des Wadden, conformément à l'Article 2 de l'Accord administratif de 2010. Les activités dont il est question dans l'Accord ne constituent par conséquent qu'une partie de ses activités. La coopération globale est régie par le Conseil de la mer des Wadden, composé des hauts représentants administratifs des trois Parties, qui nomme également le Secrétaire du Secrétariat commun de la mer des Wadden (conformément à l'Article 3 de l'Accord administratif de 2010).

Le Secrétariat est créé en vertu du droit public allemand et son personnel est rémunéré conformément aux règles applicables aux fonctionnaires fédéraux allemands²³. Sa langue de travail est l'anglais²⁴, tandis que les langues officielles de l'Accord sont le danois, le néerlandais, l'anglais et l'allemand. Il dispose actuellement de sept équivalents

²⁰ Les populations de ces espèces en mer Baltique et dans la mer des Wadden sont comprises dans l'Annexe II de la CMS. Les parties de la mer des Wadden appartenant à l'Allemagne et aux Pays-Bas ont également été inscrites sur la Liste du patrimoine mondial en 2009, et la partie danoise en 2014, de sorte que la conservation de la zone soit aussi prévue en vertu de la Convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.

²¹ Initialement signée en 1982, la Déclaration commune a été mise à jour en 2010.

²² Suite à une réorganisation au sein de l'administration publique néerlandaise, ce ministère a été remplacé, en matière d'environnement, par le ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement.

²³ Article 7(2) et (3) de l'Accord administratif de 2010.

²⁴ Article 6 de l'Accord administratif de 2010.

temps plein (ETP)²⁵. Intégré dans le cadre plus large de la coopération tripartite et du Secrétariat commun de la mer des Wadden, l'Accord ne dispose pas d'un budget qui lui est propre.

2.2.2 *Accord relatif à la conservation des chauves-souris en Europe (EUROBATS), 1991*

L'Accord relatif à la conservation des chauves-souris en Europe (EUROBATS) a été adopté à Londres, le 4 décembre 1991 et est entré en vigueur le 16 janvier 1994. Trente-six des 63 États de l'aire de répartition sont Parties à l'Accord (à la mi-2015). L'une des Parties n'est pas Partie à la CMS (Saint-Marin).

EUROBATS a été amendé deux fois. Le premier amendement a été adopté en juillet 1995 pour inclure une famille supplémentaire (Molossidae) dans le champ de l'Accord. Le second amendement de juillet 2000 a prévu l'inscription des espèces à une annexe facilement modifiable, au lieu d'une inscription dans le texte du traité plus rigide.

De plus, l'amendement a permis d'étendre la zone de l'Accord afin d'y inclure la région paléarctique occidentale comprenant, en plus de l'Europe, la majeure partie de l'Afrique du Nord et une partie importante du Moyen-Orient. Il reconnaît ainsi l'existence de frontières biogéographiques.

Après le soutien initial du Royaume-Uni via un Secrétariat provisoire, les Parties ont décidé, lors de la première Réunion des Parties (MOP1) en 1995, à travers la résolution 1.3, de créer un Secrétariat permanent à Bonn à compter du 1^{er} janvier 1996, partageant les locaux du Secrétariat de la CMS. La résolution 1.3 de la MOP a explicitement établi la langue anglaise comme langue de travail du Secrétariat. L'anglais est aussi la langue utilisée lors des sessions de la MOP.

Initialement, le personnel du Secrétariat d'EUROBATS était rémunéré par le Gouvernement allemand. Lors de la MOP3 en 2000, les Parties ont décidé, à travers la résolution 3.1 de la MOP, d'intégrer le Secrétariat au PNUE, donnant suite à l'invitation de la COP de la CMS, à travers les résolutions 4.4 et 5.5, de consolider les fonctions au sein de l'Unité administrative et de gestion des fonds, devenue opérationnelle en 2001, et à sa propre décision préalable d'accepter l'invitation de la CMS. En 2003, les Parties d'EUROBATS, à travers la résolution 4.2, ont formellement adhéré à l'Accord de siège de 2002 entre la CMS, les Nations Unies et l'Allemagne

Lors de la MOP1, les Parties ont décidé, à travers la résolution 1.4, de créer un Comité consultatif ayant pour mandat de fournir des conseils et des informations d'experts aux Parties et de traiter de questions liées à l'organisation de réunions et à la mise en œuvre du traité. En 2006, les Parties ont créé, à travers la résolution 5.8, un Comité permanent axé sur les questions budgétaires et administratives liées à la mise en

²⁵ Au moment de la rédaction (août 2015), le recrutement de deux responsables supplémentaires (un à temps plein et un à temps partiel) était en cours.

œuvre du traité. Il décharge ainsi le Comité consultatif de ces tâches. Les fonctions ont été légèrement ajustées en 2010 à travers la résolution 6.17.

Les travaux d'EUROBATS sont basés sur des budgets quadriennaux que les Parties déterminent lors des MOP. Les budgets se fondent sur l'association de contributions fixes et de contributions volontaires relatives à des projets. Pour la période de 2015 à 2018, les contributions fixes ont été déterminées à hauteur de 363 232 EUR annuels, soit un total de 1 476 928 EUR. Le budget pour la période s'élève à 1 652 399 EUR, y compris un retrait de la réserve du Fonds d'affectation spéciale de 175 471 EUR²⁶.

EUROBATS dispose actuellement de trois équivalents temps plein, avec un poste à temps plein P4 (le Secrétaire général), un poste à temps partiel P2, deux postes à temps partiels G6 et un poste à temps partiel G4.

2.2.3 *Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique, du nord-est de l'Atlantique et des mers d'Irlande et du Nord (ASCOBANS), 1992*

L'ASCOBANS a été conclu le 17 mars 1992 à New-York sous le nom d'*Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord*. Il est entré en vigueur le 29 mars 1994 et a été amendé en 2003 afin d'élargir sa portée géographique (comme l'indique la nouvelle dénomination)²⁷. Il est axé sur la protection de « toutes les espèces, sous-espèces ou populations de cétacés denticètes *Odontoceti* à l'exception du cachalot *Physeter macrocephalus* »²⁸. Les dix Parties (sur dix-sept États de l'aire de répartition) sont également Parties à la CMS.

Le traité prévoit explicitement un Secrétariat rattaché à « l'institution publique de l'une des Parties ou à un organisme international ; cette institution ou cet organisme fait fonction d'employeur de son personnel »²⁹. Par conséquent, au cours de la MOP1 en 1994, les Parties ont décidé à travers la résolution 1.4, d'établir un Secrétariat provisoire pour une période de trois ans à la Seal Mammal Research Unit de Cambridge en Grande-Bretagne. En 1997, un Secrétariat intérimaire était établi par la résolution 2.2 de la MOP à partir du 1^{er} janvier 1998 au sein de l'agence fédérale allemande pour la conservation de la nature à Bonn ; et ce, en attente d'une intégration complète dans le PNUE à partir du 1^{er} janvier 2001. En 2000, par la résolution 3.1 de la MOP, les Parties ont pris la décision d'installer ce Secrétariat avec celui de la CMS dans les locaux du PNUE à Bonn.

²⁶ Voir la résolution 7.1 de la MOP d'EUROBATS, 2014.

²⁷ Désigné dans le traité comme « le milieu marin de la mer Baltique et de la mer du Nord, ainsi que la zone contiguë du nord-est de l'Atlantique, délimités par les côtes des golfes de Botnie et de Finlande ; au sud-est par la latitude 36°N là où cette ligne de latitude rencontre la ligne reliant les phares du Cap St. Vincent (Portugal) et de Casablanca (Maroc) ; au sud-ouest par la latitude 36°N et la longitude 15°O ; au nord-ouest par la longitude 15°O et une ligne reliant les points suivants : latitude 59°N/longitude 15°O, latitude 60°N/longitude 5°O, latitude 61°N/longitude 4°O, latitude 62°N/longitude 3°O ; au nord par la latitude 62°N ; et incluant les détroits du Kattegat, du Sund et des Belt' ».

²⁸ Article 1.2 du texte du traité.

²⁹ Article 4.4 du texte du traité.

En 2003, à travers la résolution 3.1 de la MOP, les Parties de l'ASCOBAN ont formellement adhéré à l'Accord de siège établi entre l'Allemagne, les Nations Unies et le Secrétariat de la CMS.

En 2006, les Parties ont décidé par la résolution 5.2d de la MOP que le Secrétariat de la CMS serait également celui de l'ASCOBANS, le Secrétaire exécutif de la CMS agissant également en qualité de Secrétaire exécutif de l'ASCOBANS. En 2009, les Parties ont décidé par la résolution 6.5 de la MOP de garder ces dispositions jusqu'en 2013. En 2012, les Parties ont pris la décision à travers la résolution 7.6 de la MOP de prolonger les dispositions actuelles jusqu'en 2016.

Actuellement, le Secrétariat de l'ASCOBANS ne compte pas de membres propres à temps plein et s'appuie sur 1,43 ETP mis à disposition par le Secrétariat de la CMS³⁰. Sa langue de travail est l'anglais qui est également la langue des sessions de la MOP.

Ce traité prévoit également un Comité consultatif ayant pour mission « de fournir des conseils et des informations spécifiques au Secrétariat et aux Parties sur la conservation et la gestion des petits cétacés et sur d'autres thèmes liés au fonctionnement de l'Accord »³¹. Le Comité consultatif a été établi par la résolution 1.5 de la MOP.

Après que le budget de l'ASCOBANS ait été défini sur une base triennale jusqu'en 2012, la MOP7 s'est orientée vers un cycle budgétaire quadriennal compte tenu du passage de MOP triennales à des MOP quadriennales³². Pour la période 2013-2016, le budget total s'élève à 778 709 EUR³³.

2.2.4 *Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA), 1995*

L'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) a été conclu le 16 juin 1995 à la Haye³⁴ et est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1999. Il comprend trois annexes qui ont été modifiées à plusieurs reprises, la plus récente modification étant celle de la MOP5 en 2012³⁵. L'AEWA compte actuellement 75 Parties sur 119 États de l'aire de répartition. Il s'agit donc du traité réunissant le second plus grand nombre de Parties au sein de la Famille CMS, directement après la Convention elle-même. Trois de ses Parties ne sont pas Parties à la CMS (Islande, Liban et Soudan).

³⁰ Ceci inclut 3 % du temps du Secrétaire Exécutif de la CMS.

³¹ Article 5.1 du texte du traité.

³² Voir résolution 7.7 de la MOP de l'ASCOBANS, 2012.

³³ Voir résolution 7.6 de la MOP de l'ASCOBANS, 2012.

³⁴ Il convient de noter que la Série de Traités des Nations Unies (volume 2365, I-42632) fixe la date de conclusion au 15 août 1996. La même date est mentionnée sur un site Web de la Famille CMS comme étant celle à laquelle le traité a été ouvert à la signature (<http://www.cms.int/en/legalinstrument/aewa>).

³⁵ Les Annexes 1, 2 et 3 contiennent respectivement la définition de la zone couverte par l'Accord, la liste des espèces à laquelle l'Accord s'applique et un Plan d'Action spécifiant les mesures prioritaires devant être prises par les Parties.

L'article VIII de l'Accord prévoit la création d'un Secrétariat. Ainsi, au cours de la MOP1 de 1999, les Parties ont décidé par la résolution 1.1 d'établir un Secrétariat permanent dans les mêmes locaux que ceux de la CMS à Bonn et intégré dans le PNUE. En 2002, par la résolution 2.11 de la MOP, le Secrétariat a formellement adhéré à l'Accord de siège entre le Secrétariat de la CMS, les Nations Unies et l'Allemagne. Le Secrétariat s'appuie actuellement sur une équipe de 8,85 ETP (2015)³⁶ avec deux postes supplémentaires vacants qui pourraient être pourvus en fonction des contributions volontaires reçues pour des projets spécifiques. Les langues de travail sont l'anglais et le français qui sont également les langues officielles au cours des sessions de la MOP de l'AEWA.

En 2012, les Parties ont décidé que le Directeur exécutif du PNUE devrait recruter un nouveau Secrétaire exécutif pour l'AEWA, en consultation avec le Comité permanent³⁷. À sa 9^{ème} réunion en 2013, le Comité Permanent a discuté de la question à savoir si un Secrétaire exécutif commun pour la CMS et l'AEWA devait être recruté à l'occasion de cette vacance de poste. Il a finalement été décidé qu'un « Administrateur exécutif » serait recruté pour une période provisoire et que les Parties devaient réexaminer s'il fallait recruter un Secrétaire exécutif commun pour l'AEWA et la CMS au cours de la MOP6 devant se tenir en novembre 2015³⁸.

En plus des MOP triennales, le traité compte également un Comité technique établi conformément à l'article VII, et un Comité permanent établi par la résolution 2.6 en 2002. Le Comité technique a notamment pour mission d'apporter des conseils scientifiques et techniques à la MOP ainsi que de faire des recommandations relatives à la mise en œuvre de l'Accord. Le Comité permanent apporte des conseils et des orientations sur les questions politiques, financières et administratives.

Le budget de l'AEWA est établi de manière triennale. Le budget pour la période 2013-2015 s'élève à un montant total de 3 078 778 EUR ; 2 708 778 EUR provenant des contributions des Parties et 370 000 euros à retirer du Fonds d'affectation spécial³⁹.

³⁶ Ce total comprend : le Secrétaire exécutif (à temps plein P4), 1 Administrateur technique (P3) ; 1 Administrateur de programme adjoint à temps plein (P2), financé par la Norvège ; 1 Administrateur de programme adjoint à temps plein (P2) chargé de la mise en œuvre de l'Initiative Africaine, financé à 50 % par le budget de l'AEWA et à 50 % par la Suisse jusqu'en fin 2015 ; 1 Administrateur de programme adjoint à temps plein (P2) ; 1 Assistant de l'équipe (G4) à temps partiel (75 %) ; 1 Assistant de l'équipe (consultant) à temps partiel (80 %), financé par l'Allemagne jusqu'en fin 2015 ; 1 Assistant de l'équipe (G4) à temps partiel (50 %), financé à 20 % par l'Allemagne et à 30 % par l'AEWA, jusqu'en fin 2015 ; 1 Coordinateur pour l'équipe conjointe CMS/AEWA de la communication, la gestion de l'information et la sensibilisation ; 1 Assistant de l'information (G4) à temps partiel (80 %). Il convient cependant de noter que le budget principal de l'AEWA est alloué uniquement à 6,75 ETP.

³⁷ Voir résolution 5.21 AEWA de la MOP, 2012, paragraphe 23 et annexe V.

³⁸ Voir Comité permanent de l'AEWA, 2013, paragr. 166-169.

³⁹ Ceci a été explicitement défini par les Parties afin de réduire leurs contributions, voir résolution MOP 5.21, paragraphe 4.

2.2.5 *Accord sur la conservation des petits Cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente (ACCOBAMS), 1996*

L'Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente (ACCOBAMS) a été conclu le 11 novembre 1996 à Monaco et est entré en vigueur le 1^{er} juin 2001. L'une de ses 23 Parties actuelles (sur 27 États de l'aire de répartition) n'est pas Partie à la CMS (Liban). L'ACCOBAMS est axé sur la protection des espèces, sous-espèces et populations d'*Odontoceti* ou de *Mysticeti* dont une liste indicative est incluse dans l'annexe 1 du traité. L'Accord comprend également un Plan de conservation (annexe 2) qui a été amendé en 2007 (à travers la résolution A/3.1 de la MOP).

Le texte de l'Accord a été modifié en 2010 par la résolution A/4.1 de la MOP afin d'élargir sa portée géographique. Cependant, la modification n'est pas encore entrée en vigueur. Aux termes de l'amendement, l'Accord sera intitulé « Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la mer Méditerranée et de la zone atlantique voisine » (soulignement ajouté).

L'article IV de l'Accord prévoit l'établissement du Secrétariat « au sein du Secrétariat » de la CMS. À cet effet, à travers la résolution 5.5 en 1997, la COP de la CMS a invité l'ACCOBAMS à considérer l'offre de consolider les fonctions de secrétariat au sein du PNUE à ses propres frais. La MOP1 de l'ACCOBAMS par la résolution 1.2 a alors décidé d'établir un Secrétariat dans la Principauté de Monaco, Monaco étant un État de l'aire de répartition de l'ACCOBAMS (ce que l'Allemagne n'est pas) et son Gouvernement ayant proposé de l'accueillir et de mettre à disposition à ses propres frais du personnel, des locaux et de l'équipement de bureau. En 2010, un Accord de siège a été conclu entre la Principauté de Monaco et le Secrétariat de l'ACCOBAMS. Par ailleurs, un accord couvrant les arrangements financiers a été conclu, établissant notamment l'engagement de Monaco à mettre à disposition de l'ACCOBAMS un Secrétaire exécutif et un Secrétaire à temps plein rémunéré conformément à l'échelle salariale des services publics de Monaco. Avec 2,5 ETP financés par les Parties, le Secrétariat s'appuie sur une équipe de 4,5 ETP au total. Implanté à Monaco, les langues de travail du Secrétariat sont l'anglais et le français, qui sont également les langues parlées au cours des sessions de la MOP.

L'article VII de l'Accord établit également un Comité scientifique comprenant des experts de la conservation des cétacés et ayant pour mission de fournir des conseils à la MOP triennale. En 2002, la MOP a établi le Comité par le biais de la résolution 1.3.

Le budget du Secrétariat de l'ACCOBAMS est défini de façon triennale. Le plus récent, défini à la MOP5 en 2013 par la résolution 5.16 s'élève à 747 800 EUR pour la période de 2014 à 2016.

2.2.6 *Accord sur la conservation des Albatros et des Pétrels (ACAP) de 2001*

L'Accord sur la conservation des albatros et des pétrels (ACAP) a été conclu le 19 juin 2001 à Canberra et est entré en vigueur le 1^{er} février 2004. À partir d'octobre 2015 (lorsque le Brésil deviendra Partie à la CMS), ses 13 Parties actuelles (sur un total de 25 États de l'aire de répartition) seront Parties à la CMS. L'ACAP porte sur la protection de toutes les espèces, sous-espèces et populations d'albatros et de pétrels inscrites à son Annexe 1.

L'Accord prévoit l'établissement d'un Secrétariat par les Parties lors de la première MOP⁴⁰. C'est la raison pour laquelle en 2004, les Parties ont décidé par la résolution 1.1 d'accepter une offre de l'Australie et d'établir le Secrétariat à Hobart. Le Secrétariat s'appuie sur deux collaborateurs à temps plein (y compris le Secrétaire exécutif) rémunérés par le Gouvernement de l'État de Tasmanie conformément à l'échelle salariale des services publics nationaux ; le salaire du Secrétaire exécutif étant déterminé tous les trois ans par les Parties dans le cadre des questions budgétaires de l'ACAP⁴¹. Depuis 2006, le Secrétariat bénéficie d'un Accord de siège avec l'Australie.

En plus des MOP triennales, l'article VIII (11) de l'ACAP prévoit également l'établissement d'un Comité consultatif (officiellement mis en place par la résolution 1.5 de la MOP) ayant pour mission de fournir des informations et des conseils spécifiques aux Parties et au Secrétariat.

La principale langue de travail au Secrétariat est l'anglais tandis que les langues officielles des réunions MOP sont l'anglais, l'espagnol et le français.

Le budget est triennal et libellé en dollars australiens (AUD). Approuvé par les Parties au cours de la MOP5 de mai 2015, le budget plus récent s'élève à 2 355 878 AUD pour la période de 2016-2018. Le total des contributions des Parties pour cette période s'élève à 2 216 060 AUD, la part restante étant couverte par des intérêts sur des fonds, des remboursements de taxes et une contribution du Gouvernement de Tasmanie⁴².

2.2.7 *Accord pour la conservation des gorilles et de leurs habitats (Accord Gorilla), 2007*

L'Accord pour la conservation des gorilles et de leurs habitats (*Accord Gorilla*) a été conclu le 26 octobre 2007 à Paris et est entré en vigueur le 1^{er} juin 2008. L'une de ses 7 Parties (sur 10 États de l'aire de répartition) n'est pas Partie à la CMS (la République centrafricaine). Le traité porte sur la protection de toutes les espèces et sous-espèces du genre *Gorilla*, et sa couverture géographique est la suivante : Angola, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo et Rwanda.

⁴⁰ Voir articles VIII (11) et X de l'ACAP.

⁴¹ Voir résolution 5.6 de la MOP de l'ACAP, 2015.

⁴² Voir résolution 5.6 de la MOP de l'ACAP, 2015. Du 1^{er} janvier 2015 au 18 août 2015, le taux de change moyen tel qu'indiqué par la Banque centrale européenne était de 1 EUR = 1,4399 AUD.

Bien que l'article VII de l'Accord prévoie l'établissement d'un Secrétariat, des contraintes⁴³ d'ordre financier l'ont empêché jusqu'ici, et le Secrétariat de la CMS assure ainsi cette fonction à titre provisoire. Les Parties ont pour cela demandé à la CMS, par la résolution 2.3 de MOP de 2011, d'évaluer différentes options incluant :

- une Partie accueillant le Secrétariat Permanent ;
- une autre institution ou organisation telle que le PNUE ou le Projet pour la survie des grands singes (GRASP) prenant en charge le rôle de Secrétariat permanent ;
- le Secrétariat de la CMS restant le Secrétariat intérimaire tout en prenant des dispositions formelles et informelles avec d'autres institutions pour apporter un support et des services de secrétariat à l'Accord ;
- le Secrétariat de la CMS agissant comme Secrétariat permanent tout en recherchant des synergies avec d'autres institutions pour la mise en œuvre des activités de l'Accord en tenant par exemple des réunions communes ou en exerçant des activités communes.

Ces options étaient censées être présentées à la MOP3 initialement prévue en 2014 mais reportée par manque de financement. L'Accord reste pour l'instant en suspens, donc techniquement en vigueur mais sans dispositif administratif pour faciliter sa mise en œuvre et son adaptation aux circonstances changeantes⁴⁴.

2.3 Mémoires d'Entente de la Famille CMS

Mis à part les sept traités établis en vertu de la CMS, 19 Mémoires d'Entente (MdE) sont également liés à la Convention, et sont présentés ci-après dans l'ordre chronologique (voir le tableau 2 pour les noms complets). Les MdE ne sont pas considérés comme des traités juridiques, mais constituent des accords non contraignants. Les MdE sont souvent préférés aux Accords car ils peuvent être convenus plus rapidement et n'ont pas d'obligation de ratification formelle⁴⁵. En outre, comme cela a été mentionné dans les entrevues, les MdE fournissent souvent l'occasion aux non-Parties à la CMS de développer des coopérations avec les Parties à la CMS pour la conservation de certaines espèces.

La plupart des MdE, en dehors de l'établissement de la Réunion des Signataires (MoS - *Meeting of the Signatories*), s'appuient sur les services de secrétariat fournis par le Secrétariat de la CMS. Lorsque les services sont fournis par les pays signataires eux-mêmes, ou lorsque des arrangements institutionnels spécifiques sont établis, cela est indiqué dans le bref aperçu qui suit.

⁴³ Voir Comité Permanent de la CMS 2010, paragr. 73; 94-98.

⁴⁴ Bowman, 1999, p. 93.

⁴⁵ Lanchbery (n 4) 167.

Le premier MdE conclu au sein de la Famille CMS était le MdE Grue de Sibérie, adopté le 1^{er} juillet 1993 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Tous les 11 États de l'aire de répartition sont signataires. Quatre d'entre eux ne sont pas Parties à la CMS (Azerbaïdjan, Chine, la Fédération de Russie et Turkménistan).

Le MdE Courlis à bec grêle a été conclu et est entré en vigueur le 10 septembre 1994. Il compte 18 signataires sur 28 États de l'aire de répartition (plus l'UE en tant qu'« État de l'aire de répartition »)⁴⁶. L'un de ses signataires n'est pas Partie à la CMS (Oman).

Le MdA Tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique a été conclu et est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1999. Il dispose également d'un comité consultatif en tant qu'organe de l'accord. Deux de ses 23 signataires (sur 25 États de l'aire de répartition) ne sont pas Parties à la CMS (Namibie et Sierra Leone)⁴⁷.

Le MdE Grande Outarde d'Europe centrale a été conclu le 1^{er} juin 2001 et est entré en vigueur le même jour. Il compte 13 signataires (sur 20 États de l'aire de répartition), qui sont tous Parties à la CMS.

Tableau 2: MdE de la Famille CMS

Abréviation (année)	Nom complet du Mémorandum d'entente
Grue de Sibérie (1993)	Mémorandum d'Entente concernant les mesures de conservation en faveur de la Grue de Sibérie (<i>Grus leucogeranus</i>)
Courlis à bec grêle (1994)	Mémorandum d'Entente concernant les mesures de conservation en faveur du Courlis à bec grêle (<i>Numenius tenuirostris</i>)
Tortues marines de l'Atlantique (1999)	Mémorandum d'Accord sur les mesures de conservation pour les tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique
Grande Outarde d'Europe centrale (2001)	Mémorandum d'Entente pour la conservation et la gestion des populations d'Europe centrale de Grande Outarde (<i>Otis tarda</i>)
Tortues IOSEA (2001)	Mémorandum d'Entente sur la conservation et la gestion des tortues marines et de leurs habitats de l'océan Indien et l'Asie du Sud-Est
Cerf Bukharian (2002)	Mémorandum d'Entente pour la conservation et la restauration du Cerf Bukharian (<i>Cervus elaphus bactrianus</i>)
Phragmite aquatique (2003)	Mémorandum d'Entente relatif aux mesures de conservation du Phragmite aquatique (<i>Acrocephalus paludicola</i>)
Éléphant d'Afrique de l'Ouest(2005)	Mémorandum d'Accord concernant les mesures de conservation en faveur des populations ouest-africaines de l'éléphant d'Afrique (<i>Loxodonta africana</i>)

⁴⁶ Le MdE invite en outre de nouveaux États à adhérer s'il est scientifiquement démontré qu'ils abritent l'espèce protégée par le MdE au cours d'une partie de son cycle de vie : Arabie saoudite, Arménie, Azerbaïdjan, France, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Macédoine, Moldavie, Slovénie et Syrie.

⁴⁷ Depuis qu'il a été modifié en 2008, le MdA a également été ouvert à la signature de « tous les États dont les bateaux battant leur pavillon et d'autres activités ont des effets directs sur les tortues marines et leurs habitats dans la région ou à un endroit quelconque de leur zone géographique au cours de leur histoire de vie, ainsi qu'à tous les autres États qui sont également intéressés à collaborer afin d'atteindre l'objectif du présent MdA »

Antilope Saïga (2006)	Mémorandum d'Entente pour la conservation, la restauration et l'utilisation durable de l'antilope Saïga (<i>Saiga tatarica tatarica</i>)
Cétacés des îles du Pacifique (2006)	Mémorandum d'Entente pour la conservation des cétacés et de leurs habitats dans la région des îles du Pacifique
Ouette à tête rousse (2006)	Mémorandum d'Entente entre la République d'Argentine et la République du Chili pour la conservation de l'Ouette à tête rousse
Oiseaux de prairies d'Amérique du Sud méridionale (2007)	Mémorandum d'Entente pour la conservation des espèces d'oiseaux de prairies migrateurs d'Amérique du Sud méridionale et de leurs habitats
Phoque moine dans l'Atlantique (2007)	Mémorandum d'Accord concernant les mesures de conservation en faveur des populations de l'Atlantique oriental du phoque moine de la Méditerranée
Dugong (2007)	Mémorandum d'Entente sur la conservation et la gestion des dugongs (<i>Dugong dugon</i>) et de leurs habitats dans l'ensemble de leur aire de répartition
Mammifères aquatiques d'Afrique occidentale (2008)	Mémorandum d'Accord sur la conservation des lamantins et des petits cétacés d'Afrique occidentale et de Macaronésie
Rapaces (2008)	Mémorandum d'Entente sur la conservation des oiseaux de proie migrateurs d'Afrique et d'Eurasie
Flamants des Hautes Andes (2008)	Mémorandum d'Entente sur la conservation des flamants des Hautes Andes et leurs habitats
Requins (2010)	Mémorandum d'Entente sur la conservation des requins migrateurs
Cerf des Andes méridionales (2010)	Mémorandum d'Entente entre la République d'Argentine et la République du Chili sur la conservation du Cerf des Andes méridionales (<i>Hippocamelus bisulcus</i>)

Le MdE Tortues IOSEA a été conclu le 23 juin 2001 et est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2001. Il compte 35 signataires (sur 46 États de l'aire de répartition⁴⁸) dont 14 ne sont pas Parties à la CMS (Bahreïn, Cambodge, Comores, Émirats arabes, États-Unis d'Amérique, Indonésie, Malaisie, Maldives, Myanmar, Oman, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Soudan, Thaïlande, Vietnam). Le MdE Tortues IOSEA est coordonné par un membre du personnel à temps plein au Bureau de la CMS à Bangkok. Le MdE a été coordonné depuis Bonn par un coordinateur intérimaire pendant l'année sabbatique du coordinateur à temps plein, à partir d'octobre 2014. Le MdE est également doté d'un comité consultatif. Conformément à la nature juridique du MdE, les signataires ont convenu de tenir un budget basé sur des contributions volontaires proposées. Lors de la dernière MoS, en 2014, les signataires ont convenu d'un budget total de 945 000 USD pour 2015-2017.

Le MdE Cerf Bukharian a été conclu le 16 mai 2002, avec une entrée en vigueur immédiate. Un de ses quatre signataires (sur cinq États de l'aire de répartition) n'est pas Partie à la CMS (Turkménistan).

⁴⁸ Hong Kong est ici considéré comme un État de l'aire de répartition à part entière, même en faisant partie de la République populaire de Chine.

Le MdE Phragmite aquatique a été conclu et est entré en vigueur le 30 avril 2003. Ses 16 signataires (sur 22 États de l'aire de répartition) sont Parties à la CMS.

Le MdA Éléphants d'Afrique de l'Ouest a été conclu le 22 novembre 2005 (avec une entrée en vigueur immédiate). Les 13 États de l'aire de répartition sont signataires. L'un d'eux n'est pas Partie à la CMS (Sierra Leone).

Le MdE Antilope Saïga a été conclu le 23 novembre 2005 et est entré en vigueur le 25 septembre 2006. Ses cinq États de l'aire de répartition sont signataires. Deux d'entre eux ne sont pas Parties à la CMS (Fédération de Russie et Turkménistan).

Le MdE Cétacés des îles du Pacifique a été conclu et est entré en vigueur le 15 septembre 2006. Huit de ses 15 signataires (sur 22 États de l'aire de répartition⁴⁹) ne sont pas Parties à la CMS (États-Unis d'Amérique, Îles Salomon, Micronésie, Niue, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Tonga, Tuvalu et Vanuatu).

Le MdE Ovette à tête rousse est un MdE bilatéral entre l'Argentine et le Chili, géré par les signataires eux-mêmes, qui sont tous deux Parties à la CMS. Il est entré en vigueur le jour de sa conclusion, le 21 novembre 2006.

Le MdE Oiseaux de prairies d'Amérique du Sud méridionale a été conclu le 26 août 2007, avec une entrée en vigueur immédiate. Les cinq États de l'aire de répartition sont signataires, et gèrent eux-mêmes le MdE. Avec l'adhésion du Brésil à la CMS, tous les signataires seront Parties à la CMS à partir d'octobre 2015.

Le MdA Phoque moine dans l'Atlantique a été conclu et est entré en vigueur le 18 octobre 2007. Les quatre États de l'aire de répartition sont signataires et Parties à la CMS.

Le MdE Dugong a été conclu et est entré en vigueur le 31 octobre 2007. Neuf de ses 26 signataires (sur 46 États de l'aire de répartition) ne sont pas Parties à la CMS (Bahreïn, Comores, Émirats arabes unis, Îles Salomon, Myanmar, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Soudan, Thaïlande, Vanuatu). Le MdE Dugong bénéficie du soutien financier et en nature de l'Agence pour l'environnement d'Abou Dhabi, au nom du Gouvernement des Émirats arabes unis, qui accueille, à ses frais, un bureau de la CMS. Avec une équipe de 5 ETP et sur la base d'une contribution au budget triennal d'environ 4 millions d'USD, ce bureau coordonne le MdE Dugong et le MdE Rapaces (voir ci-dessous)⁵⁰.

Le MdA Mammifères aquatiques d'Afrique occidentale a été conclu le 3 octobre 2008, avec entrée en vigueur immédiate. Ses 17 signataires (sur 25 États de l'aire de répartition) sont Parties à la CMS.

Le MdE Rapaces a été conclu le 22 octobre 2008 et est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2008. Quatre de ses 52 signataires (sur 132 États de l'aire de répartition) ne

⁴⁹ Dans le cas présent, Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie (deux territoires régis par la France) ainsi que Tokelau (territoire régi par la Nouvelle-Zélande) sont considérés comme des États de l'aire de répartition à part entière.

⁵⁰ Le bureau à Abou Dhabi emploie au total 5 personnes à temps plein, dont un point focal pour le MdE Dugong et un autre pour le MdE Rapaces, les autres personnes partageant leur temps entre ces deux MdE. Un sixième poste est actuellement vacant.

sont pas Parties à la CMS (Liban, Népal, Soudan, Émirats arabes unis). Le MdE Rapaces bénéficie du soutien financier et en nature de l'Agence pour l'environnement d'Abou Dhabi, au nom du Gouvernement des Émirats arabes unis, tout comme le MdE Dugong (voir ci-dessus). Le MdE Rapaces dispose également d'un groupe consultatif technique.

Le MdE Flamants des Hautes Andes a été conclu et est entré en vigueur le 4 décembre 2008. Il est géré directement par les signataires. Les trois signataires (sur quatre États de l'aire de répartition) sont Parties à la CMS.

Le MdE Requins a été conclu le 12 février 2010 et est entré en vigueur le 1^{er} mars 2010. En outre, le MdE dispose d'un comité consultatif. Huit de ses 39 signataires (sur 151 États de l'aire de répartition) ne sont pas Parties à la CMS (Colombie, Comores, Émirats arabes unis, États-Unis d'Amérique, Nauru, Soudan, Tuvalu, Vanuatu). À travers le Résultat 1.3 de leur première MoS, les signataires du MdE sont convenus en 2012 d'un budget total de 1 145 866 EUR pour la période 2013-2015. Conformément à la nature juridique du MdE, les signataires sont convenus de réaliser ce budget sur la base de contributions volontaires suggérées.

Le MdE Cerf des Andes méridionales est également un MdE bilatéral géré par deux signataires, l'Argentine et le Chili. Il a été conclu le 4 décembre 2010, avec une entrée en vigueur immédiate.

2.4 Conclusion : Un aperçu de la Famille CMS

La Famille CMS a considérablement augmenté depuis 1979 et comprend désormais huit traités internationaux et 19 Mémoires d'entente (MdE). Les accords en vertu de la CMS étant conclus pour des espèces et/ou des régions particulières, la CMS, en tant que convention mère, est le seul traité véritablement mondial au sein de la Famille CMS, et celui qui compte le plus grand nombre de Parties⁵¹.

Les services de secrétariat des traités internationaux sont fournis par sept secrétariats dont quatre sont basés à Bonn (CMS, AEW, ASCOBANS, EUROBATS) et trois sont basés en d'autres lieux (ACCOBAMS : Monaco ; ACAP : Hobart - Australie ; Accord Phoques de la mer des Wadden : Wilhelmshaven - Allemagne). Les services de secrétariat de la plupart des MdE sont fournis par le Secrétariat de la CMS, avec deux bureaux spécifiques situés à Abou Dhabi et à Bangkok. Le Secrétariat de la CMS est aussi le Secrétariat intérimaire de l'Accord Gorilla.

Les traités internationaux de la Famille CMS fonctionnent généralement sur la base de budgets triennaux ou quadriennaux, qui sont convenus par la COP ou la MOP, selon les cas. La contribution à ces budgets est la principale source de financement pour les Secrétariats des traités. Deux exceptions notables sont l'Accord Gorilla (qui n'a pas réussi à mobiliser un financement suffisant pour soutenir son propre Secrétariat) et l'Accord sur les phoques de la mer des Wadden (qui n'a pas de budget dédié, car il est

⁵¹ Le chevauchement des Parties entre les traités de la Famille CMS est examiné plus avant dans la section 3.3.

inclus dans les travaux du Secrétariat commun de la mer des Wadden). Les MdE sont généralement dépendants de contributions volontaires, qui peuvent à l'occasion être convenues par les signataires. Au total, les contributions au budget de la CMS représentent environ la moitié du total des contributions à tous les traités de la Famille CMS (sans compter le budget CWSS).

En conséquence, le Secrétariat de la CMS est de loin le plus grand de tous les secrétariats de la Famille CMS, avec 22,17 équivalents temps plein à son siège à Bonn. Il est donc plus grand que tous les autres Secrétariats combinés (sans compter le Secrétariat commun de la mer des Wadden, qui a d'autres attributions en plus de l'Accord sur les phoques de la mer des Wadden). Le Secrétariat de l'AEWA est le deuxième plus grand avec actuellement 8,85 ETP (dont 6,75 ETP sur son budget principal), les autres secrétariats travaillant sur la base de moins de 5 ETP chacun.

La Famille CMS est donc diversifiée. Bien que l'on puisse considérer la CMS comme une convention ayant un champ étroit (tel que la protection des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage), dans la réalité la diversité des espèces animales concernées, les diverses voies de migrations, et les différences dans la répartition des espèces à travers le monde ont contribué à ce qu'un large éventail d'accords rejoignent la Famille CMS. Les Parties et signataires de certains des accords ne sont pas Parties à la CMS, et les dispositions en matière de secrétariat et de siège sont diverses. Le tableau 3 donne un aperçu de certaines des informations générales sur les accords de Famille CMS pouvant être utile lors de l'examen dans la section suivante des incidences des actions visant à améliorer les synergies.

Tableau 3: Information générale sur les accords de la Famille CMS

Traité/MdE	Adoption/Entrée en vigueur (JJ-MM-AAAA)	Siège du Secrétariat	Équipe (ETP)	Organes directeurs	Cycle budgétaire / budget 2015	Nb de Parties/ États de l'aire de répartition	Nb de Parties/ États de l'aire de répartition non-Parties à la CMS
CMS	23-06-1979/ 01-11-1983	Bonn (Allemagne)	22.17 (Bonn seulement)	COP, Comité permanent, Conseil scientifique	2015-2017/ 2 375 561 EUR	122/ouvert à tous les États	N/A
Phoques de la mer des Wadden	16-10-1990/ 01-10-1991	Wilhelmshaven (Allemagne)	(8 ⁵²)	Conseil de la mer des Wadden	N/A (pas de budget dédié)	3/3	0/0
EUROBATS	04-12-1991/ 16-01-1994	Bonn (Allemagne)	3	MOP, Comité consultatif, Comité permanent	2015-2018/ 363 232 EUR	36/63	1/10
ASCOBANS	17-03-1992/ 29-03-1994	Bonn (Allemagne)	1.43	MOP, Comité consultatif	2013-2016/ 196 889 EUR	10/17	0/1
AEWA	16-06-1995/ 01-11-1999	Bonn (Allemagne)	8.85/ 6.75	MOP, Comité technique, Comité permanent	2013-2015/ 1 16 984 EUR	75/119	3/24
ACCOBAMS	11-11-1996/ 01-06-2001	Monaco	4.5	MOP, Conseil scientifique	2014-2016/ 281 500 EUR	23/27	1/4
ACAP	19-06-2001/ 01-02-2004	Hobart (Australie)	2	MOP, Comité consultatif	2016-2018/ 732 181 AUD (2015)	13/25	0/8

⁵² Personnel travaillant pour le Secrétariat commun de la mer des Wadden, pas exclusivement pour l'Accord sur les phoques de la mer des Wadden.

Traité/MdE	Adoption/Entrée en vigueur (JJ-MM-AAAA)	Siège du Secrétariat	Équipe (ETP)	Organes directeurs	Cycle budgétaire / budget 2015	Nb de Parties/ États de l'aire de répartition	Nb de Parties/ États de l'aire de répartition non-Parties à la CMS
Accord <i>Gorilla</i>	26-10-2007/ 01-06-2008	Bonn, intérim (Allemagne)	0	MOP, Comité technique	Aucun budget pour la période en cours	7/10	1/1
Grue de Sibérie	01-07-1993/ 01-01-1999	Secrétariat CMS	N/A	MoS	N/A	11/11	4/4
Courlis à bec grêle	10-09-1994/ 10-09-1994	Secrétariat CMS	N/A	MoS	N/A	18/28 (plus l'UE)	1/7
Tortues marines de l'Atlantique	01-07-1999/ 01-07-1999	Secrétariat CMS	N/A	MoS, Comité consultatif	N/A	23/25	2/2
Grande Outarde d'Europe centrale	01-06-2001/ 01-06-2001	Secrétariat CMS	N/A	MoS	N/A	13/20	0/2
Tortues IOSEA	23-06-2001/ 01-09-2001	CMS Secrétariat/ Bangkok	1	MoS, Comité consultatif	N/A (voir texte)	35/46	14/21
Cerf Bukharian	16-05-2002/ 16-05-2002	Secrétariat CMS	N/A	MoS	N/A	4/5	1/1
Phragmite aquatique	30-04-2003/ 30-04-2003	Secrétariat CMS	N/A	MoS	N/A	16/22	0/1
Éléphants d'Afrique de l'Ouest	22-11-2005/ 22-11-2005	Secrétariat CMS	N/A	MoS	N/A	13/13	1/1

Traité/MdE	Adoption/Entrée en vigueur (JJ-MM-AAAA)	Siège du Secrétariat	Équipe (ETP)	Organes directeurs	Cycle budgétaire / budget 2015	Nb de Parties/ États de l'aire de répartition	Nb de Parties/ États de l'aire de répartition non-Parties à la CMS
Antilope Saïga	23-11-2005/ 25-09-2006	Secrétariat CMS	N/A	MoS	N/A	5/5	2/2
Cétacés des îles du Pacifique	15-09-2006/ 15-09-2006	Secrétariat CMS	N/A	MoS	N/A	15/22	8/12
Ouette à tête rousse	21-11-2006/ 21-11-2006	Géré par les signataires	N/A	MoS	N/A	2/2	0/0
Oiseaux de prairies d'Amérique du Sud méridionale	26-08-2007/ 26-08-2007	Géré par les signataires	N/A	MoS	N/A	5/5	0/0
Phoque moine dans l'Atlantique	18-10-2007/ 18-10-2007	Secrétariat CMS	N/A	MoS	N/A	4/4	0/0
Dugong	31-10-2007/ 31-10-2007	Abou Dhabi (EAU)/ Secrétariat CMS	2.5	MoS	N/A (voir texte)	26/46	9/22
Mammifères aquatiques d'Afrique occidentale	03-10-2008/ 03-10-2008	Secrétariat CMS	N/A	MoS	N/A	17/25	0/2
Rapaces	22-10-2008/ 01-11-2008	Abou Dhabi (UAE)/ Secrétariat CMS	2.5	MoS, Groupe consultatif technique	voir texte	52/132	4/27

Traité/MdE	Adoption/Entrée en vigueur (JJ-MM-AAAA)	Siège du Secrétariat	Équipe (ETP)	Organes directeurs	Cycle budgétaire / budget 2015	Nb de Parties/ États de l'aire de répartition	Nb de Parties/ États de l'aire de répartition non-Parties à la CMS
Flamants des Hautes Andes	04-12-2008/ 04-12-2008	Géré par les signataires	N/A	MoS	N/A	3/4	0/0
Requins	12-02-2010/ 01-03-2010	Secrétariat CMS (intérim)	1	MoS, Comité consultatif	N/A (voir texte)	39/151	8/60
Cerf des Andes méridionales	04-12-2010/ 04-12-2010	Géré par les signataires	N/A	MoS	N/A	2/2	0/0

Note : Voir le texte de la section 2 pour plus de détails et d'explications. Les montants des budgets fournis sont basés sur les contributions au budget principal, comme convenu par les Parties. Le nombre de Parties et d'États de l'aire de répartition anticipe l'entrée en vigueur de la CMS pour le Brésil le 1^{er} octobre à 2015.

Sources : Voir chapitre 2.

3. Incidences possibles des actions d'accroissement des synergies

Ce chapitre aborde les incidences juridiques, financières, opérationnelles et administratives des actions futures destinées à accroître les synergies entre les Secrétariats de la Famille CMS (en mettant l'accent sur le partage des services). Afin d'établir une base pour cette discussion, la section 3.1 propose d'abord un bref aperçu des efforts - passés et présents - relatifs aux synergies, déployés au sein de la Famille CMS. Il s'ensuit une présentation des domaines de services communs entre les Secrétariats (basés à Bonn) et une introduction de la distinction entre les efforts non institutionnalisés pour renforcer les synergies et le partage des services entre les Secrétariats concernés (section 3.2). L'analyse ultérieure des incidences de nouvelles actions d'accroissement des synergies se subdivise en quatre parties : les incidences juridiques (section 3.3), les incidences financières (section 3.4), les incidences opérationnelles et administratives (section 3.5) et les incidences générales (section 3.6). Comme évoqué en introduction (section 1), l'évaluation des incidences opérationnelles et administratives combine ces deux aspects en raison du chevauchement considérable des deux catégories rendant difficiles une distinction et une séparation claire. La catégorie des incidences générales a été incluse afin de refléter la nature transversale de certaines questions.

3.1 Aperçu des efforts passés et futurs de renforcement des synergies

L'accroissement des synergies au sein de la Famille CMS n'est pas une nouveauté. Par le passé, nous avons connu des actions de synergie dans la Famille. Le premier traité international au sein de la Famille ayant été conclu en 1990 et le premier MdE en 1993, ce point a émergé essentiellement dans les années 1990 en résultante de la croissance du nombre de traités et de MdE liés à la CMS elle-même mais formellement autonomes/indépendants.

Les premières initiatives de renforcement des synergies au sein de la Famille CMS ont inclus la consolidation des fonctions de secrétariat liées aux traités européens de la Famille à Bonn (Allemagne)⁵³. Il a donc été décidé, plus tôt, de regrouper physiquement les Secrétariats EUROBATS, AEWa et ASCOBANS à Bonn alors que le Secrétariat commun pour les phoques de la mer des Wadden et celui de l'ACCOBAMS étaient affectés ailleurs en Europe – le premier du fait des autres activités qu'il assure outre celles de l'Accord lui-même, le second surtout en raison d'une offre de Monaco de couverture d'une part substantielle de ses charges grâce à des contributions financières et en nature.

L'implantation commune de plusieurs accords à Bonn, au sein de la structure du PNUE, a conduit à la création d'une unité d'administration et de gestion des fonds (AFMU) commune en 2000. Cette unité assure ses services depuis janvier 2001 à tous les Accords dont le Secrétariat est basé à Bonn et est intégralement financée sur les 13 % de

⁵³ Résolution 4.4 de la COP de la CMS, Annexe, 1994, para. 19.

Dépenses d'appui au Programme provenant des budgets des accords hébergés à Bonn⁵⁴. Elle privilégie les questions comme la gestion des financements (notamment le soutien du développement des propositions budgétaires et la rédaction des révisions budgétaires), le traitement des demandes de paiement, l'organisation des voyages et quelques affaires relatives aux ressources humaines. Bien que les Secrétariats aient pu rencontrer certains défis pour les services assurés par l'unité, cet arrangement semble être généralement accepté⁵⁵. L'AFMU commune est un arrangement spécifique impliquant le PNUE lui-même, différant de l'axe des débats actuels sur les mérites de la création ou de l'extension des services partagés entre les Secrétariats (voir aussi section 3.2 ci-après).

En outre, comme indiqué au paragraphe 2.2.3, les Parties à l'ASCOBANS ont décidé en 2006, confrontées à des « difficultés aussi bien institutionnelles que durables »⁵⁶, que le Secrétariat de la CMS assurerait des services de secrétariat de l'ASCOBANS, dont le coût serait pris en charge par les Parties à l'ASCOBANS⁵⁷. De ce fait, le budget de l'ASCOBANS couvre 1,43 ETP du personnel situé au Secrétariat de la CMS : le Secrétaire exécutif de la CMS est aussi Secrétaire exécutif de l'ASCOBANS, 3% de son salaire étant financé par l'ASCOBANS ; une Administratrice de programme du Secrétariat de la CMS consacre 15 % de son temps à l'ASCOBANS ; une Administratrice de programme adjointe consacre 75% de son temps à l'ASCOBANS (agissant en tant que contact principal pour l'ASCOBANS au Secrétariat) et un Assistant de l'équipe travaille à mi-temps pour l'ASCOBANS.

Des évaluations de ces arrangements ont été menées en 2008 et 2011. Alors que l'évaluation de 2008 soulignait plusieurs critiques et difficultés issues de la transition, celle de 2011, se fondant sur un questionnaire envoyé aux Parties et au Secrétariat, montrait que dans l'ensemble les performances du Secrétariat s'étaient significativement améliorées avec le temps, et que l'efficacité et les économies réalisées étaient satisfaisantes⁵⁸. Les coûts des Parties à l'ASCOBANS sont demeurés globalement stables bien qu'ils ne reflètent pas les coûts réels des services assurés (p. ex. en ce qui concerne les heures supplémentaires). Sur cette base, les Parties à l'ASCOBANS comme de la CMS ont à nouveau décidé de maintenir les arrangements initiaux de 2006⁵⁹.

⁵⁴ Près des deux tiers des 13% de frais généraux versés au PNUE reviennent donc au soutien des Secrétariats à Bonn.

⁵⁵ Comme l'indiquent plusieurs entretiens.

⁵⁶ Évaluation de la fusion du Secrétariat de l'ASCOBANS avec le Secrétariat de la CMS, MOP 7/Doc.8-01 (S), 2012, para. 5.

⁵⁷ Résolution 5.2d de la MOP de l'ASCOBANS, 2006.

⁵⁸ Voir le Comité consultatif de l'ASCOBANS, Évaluation de la fusion du Secrétariat de l'ASCOBANS avec le Secrétariat de la CMS, 2012 [MOP7/Doc.8-01 (S)], para. 7-9. Cette évaluation couronnée de succès a été largement partagée par les personnes interrogées. Voir aussi : Kurukulasuriya et Kitakule-Mukungu, 2008, et Secrétariat de la CMS, PNUE/CMS/Conf.10.34, 2011, para. 9.

⁵⁹ Voir PNUE/CMS/Résolution 11.1, 2014, para. 20 ; PNUE/CMS/Résolution 10.1, PNUE/CMS/Résolution 10.1, 2011, para. 15 ; résolution 7.6 de la MOP de l'ASCOBANS, 2012, para. 8 ; résolution 6.5 de la MOP de l'ASCOBANS, 2009, para. 9.

De plus, à la lumière de la complexité de la Famille CMS, un processus de discussion de sa « Structure future » s'est déroulé de 2008 à 2012. Il avait l'ambition d'« explorer les possibilités de renforcer la contribution de la CMS et de la Famille CMS pour la conservation au niveau mondial, pour la gestion et l'utilisation durable des espèces migratrices dans l'ensemble de leur aire de répartition »⁶⁰, avec comme corollaire la recherche de synergies⁶¹. Cet aspect était particulièrement important « à l'heure des restrictions budgétaires et de l'accroissement des contraintes sur les espèces et les écosystèmes »⁶². In fine, les Parties convenaient d'un ensemble de mesures, ainsi l'adoption de « plans stratégiques coordonnés pour la Famille CMS », la « recherche d'opportunités de coordination de réunions entre les institutions, groupes de travail et différents Accords de la Famille CMS » et une « collaboration accrue entre les Accords de la CMS »⁶³.

Plus récemment, les Secrétariats de la CMS et de l'AEWA ont piloté une unité conjointe de communication, de gestion des informations et de sensibilisation intégrant des membres des deux Secrétariats à hauteur de 5,6 ETP (au mois de juin 2015), dès le début de 2014. Deux évaluations intermédiaires ont été publiées par les Secrétariats de la CMS et de l'AEWA, respectivement en 2014 et en 2015⁶⁴. Elles indiquent un niveau élevé de productivité de l'unité dès ses débuts, un potentiel significatif de synergie et différents défis à relever afin d'explorer pleinement ce potentiel et d'assurer un fonctionnement fluide. Elles indiquent aussi des différences d'évaluation entre les deux Secrétariats (aussi visibles dans les commentaires reçus sur le projet de rapport - voir annexe 2). L'arrangement devrait être évalué plus avant pour la prochaine MOP de l'AEWA en novembre 2015.

De même, le Secrétariat de la CMS vient de transférer de Bangkok à Bonn l'unité responsable de la coordination du MdE sur les tortues IOSEA, de manière temporaire en raison d'un congé sabbatique. Cependant, ce transfert est temporaire et la structure du bureau de la CMS de Bangkok demeure en place.

Enfin, plusieurs efforts non institutionnalisés de renforcement des synergies au sein de la Famille CMS méritent d'être mentionnés, comme le soulignent les entretiens, ainsi :

⁶⁰ PNUE/CMS/Résolution 9.13, 2008, para. 1.

⁶¹ La résolution initiatrice du processus demandait aux Parties de tenir compte, notamment, des « possibilités et options de fournir un programme de conservation plus intégré » - voir PNUE/CMS/Résolution 9.13, 2008, para. 3.

⁶² 'CMS / COP-10: The "Future Shape" of an Innovative Convention' (2012) 42 Environmental Policy and Law 82, 82.

⁶³ PNUE/CMS/Résolution 10.9, 2011, Annexe 1. La résolution révélait qu'une coopération accrue entre les accords CMS pouvait être recherchée, si elle s'avérait appropriée, soit par la coordination entre les Secrétariats, soit par une fusion des Accords en fonction d'un regroupement des espèces ou de l'écologie, voire de la géographie.

⁶⁴ Voir Comité permanent de l'AEWA, Doc StC 10.7 Rév.1, 2015. Voir aussi Secrétariat de la CMS, PNUE/CMS/COP11/Doc.16.2, 2014.

- La mise en œuvre continue d'un système de rapport en ligne unique pour toute la Famille CMS, visant à faciliter le flux interne d'informations, les comparaisons de données entre les traités et les MdE, ainsi que le travail des experts, des points focaux et correspondants nationaux, en réduisant le besoin de fournir des données similaires ou identiques à différentes plateformes liées à différents instruments ;
- La création d'un portail Web conjoint et d'un espace de travail en ligne pour les groupes de travail de la Famille CMS (utilisés pour le moment par une partie de la Famille CMS) ;
- Une coopération informelle sur le développement et la mise en œuvre d'autres projets/campagnes et événements spécifiques (p. ex. le Programme des champions des espèces de la Famille CMS) ;
- L'aide au personnel au-delà des limites des Secrétariats basés à Bonn, p. ex. en cas d'absence de membres du personnel ou de surcharge de travail (spécialement dans le contexte des COP/MOP).

3.2 Actions de coopération non institutionnalisées et partage des services

Au regard de l'aperçu des efforts de synergie passés présenté en section 3.1, il s'avère utile de distinguer entre les actions de coopération non institutionnalisées et le partage des services davantage institutionnalisé. Comme indiqué, les Secrétariats de la Famille CMS peuvent s'enorgueillir d'une coopération démontrée sur des projets spécifiques, au cas par cas. Les avantages de cette coopération et de cette coordination semblent largement reconnus (cela est manifeste dans les entretiens). Les entretiens ont aussi mentionné qu'une telle coopération informelle recelait encore davantage de potentiel si les besoins des autres Secrétariats étaient systématiquement pris en considération par le personnel compétent, pouvant même inclure des formations conjointes. Les moyens d'approfondissement de l'exploitation d'un tel potentiel peuvent inclure le renforcement des flux d'informations entre les Secrétariats et les mécanismes de coordination de la planification.

Une telle coopération au cas par cas doit être distinguée du partage des services qui implique la création d'unités conjointes sur la base d'un programme de travail et d'une planification conjoints. Une expérience limitée à cet égard existe, comme indiqué plus haut, à travers l'Unité conjointe CMS/AEWA chargée de la communication, la gestion des informations et la sensibilisation. La fusion des fonctions de Secrétariat de l'ASCOBANS au sein du Secrétariat CMS pourrait avoir un effet similaire mais a adopté une forme différente (en fait une fusion réelle) qui n'est pas envisagée aujourd'hui pour d'autres cas.

Dans les parties suivantes, nous tentons de souligner les incidences analysées qui relèvent d'une action de coopération non institutionnalisée et celles correspondant à un partage des services. Pour autant, cette juxtaposition ne devrait pas être entendue comme signifiant que les deux types de coordination et d'accroissement des synergies seraient mutuellement exclusifs. Il s'agirait plutôt de comprendre que des projets spécifiques d'accroissement des synergies (tels que ceux précédemment mentionnés) peuvent aussi être mis en œuvre dans une structure de services partagés.

Afin de contextualiser plus avant les possibilités de partage de services, il s'avèrerait utile de présenter les données disponibles portant sur les services communs existant au sein des différents Secrétariats mais aussi les ressources affectées à chacun de ces services, respectivement. En partant du document PNUE/CMS/COP11/Doc.16.2, le tableau 4 indique les domaines de services généraux existant dans les différents Secrétariats des traités de la Famille CMS.

Comme cet aperçu l'indique, les domaines de service se chevauchent considérablement entre les Secrétariats des traités de la Famille CMS. Tous s'impliquent (à divers degrés) dans l'organisation de réunions, le renforcement des capacités, le soutien des mises en œuvre, les recherches de financements, les services informatiques, les services de traduction ainsi que la communication et la sensibilisation, alors que les services administratifs sont partagés avec le PNUE pour les Secrétariats basés à Bonn. Tous les Secrétariats externalisent les services de traduction et, à l'exception de l'ACCOBAMS, les services informatiques. D'autres services sont assumés par chaque Secrétariat, la communication et la sensibilisation étant partagés entre la CMS et l'AEWA depuis 2014, comme le mentionne la section 3.1. Le tableau 4 n'inclut pas les domaines de chevauchement potentiel et la complémentarité dans des domaines de travail plus substantiels, tels que les services scientifiques et techniques ou relatifs à des espèces particulières (ou des groupes d'espèces).

Tableau 4 : Services fournis par les Secrétariats des traités de la Famille CMS

Services	Secrétariats des traités					
	CMS	EUROBATS	ASCOBANS	AEWA	ACCOBAMS	ACAP
Services administratifs	Partagés avec le PNUE	Partagés avec le PNUE	Partagés avec le PNUE	Partagés avec le PNUE	Secrétariat	Secrétariat*
Communication information et sensibilisation	Partagés avec l'AEWA	Secrétariat	Secrétariat	Partagés avec la CMS	Secrétariat	Secrétariat
Services TI	Externalisés	Externalisés	Externalisés	Externalisés	Assurés par Monaco	Externalisés
Services de traduction	Externalisés	Externalisés	Externalisés	Externalisés	Externalisés	Externalisés
Recherche de financements	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat
Soutien à la mise en œuvre	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat
Renforcement de capacités	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat
Organisation de réunions	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat	Secrétariat

* avec assistance de pays hôte

Note : Sans le Secrétariat commun de la mer des Wadden et l'Accord *Gorilla*.

Source : Propre compilation sur la base de document PNUE/CMS/COP11/Doc.16.2 et des documents budgétaires disponibles.

Malheureusement, les données sur l'affectation des ressources (notamment concernant le personnel) pour cette analyse sont difficiles à obtenir. À l'exception de la CMS elle-même, les budgets adoptés ne spécifient habituellement pas l'affectation de ces ressources. La disponibilité limitée des données affecte aussi la capacité de calcul, même de manière très générale et hypothétique, de tout gain détaillé de l'efficacité financière qui pourrait être issu du partage des services dans l'ensemble ou de services spécifiques (voir aussi la section 3.4 ci-après).

3.3 Incidences juridiques

Alors que peu de questions juridiques apparaissent en regard des actions informelles d'amélioration de la coordination, différents aspects juridiques sont potentiellement pertinents pour des arrangements plus formalisés et pour le partage de services communs, voire la fusion des institutions, accords ou services. Dans l'ensemble, les principales questions juridiques qui peuvent se poser relèvent des aspects interconnectés suivants :

- Le niveau de chevauchement entre les membres des différents traités et MdE au sein de la Famille CMS ;
- L'autonomie juridique et l'indépendance des différents instruments au sein de la Famille CMS (et les règles applicables aux prises de décision) ;
- Les divers cadres de travail juridiques et administratifs au sein de la Famille CMS, tels que la réglementation du personnel et les règles concernant la gestion et l'affectation des fonds.

Membres des différents instruments de la Famille CMS. Les membres des différents instruments de la Famille CMS varient grandement, limitant donc les chevauchements. Aucun pays n'est Partie à tous les traités de la Famille CMS. La France, le pays au niveau le plus élevé de participation aux traités de la Famille CMS, est Partie de six des huit traités (alors qu'elle n'est pas un État de l'aire de répartition de l'Accord *Gorilla* ni de l'Accord sur les phoques de la mer des Wadden). Trente-neuf pays sont Parties seulement à la CMS. En outre, peu de pays sont Parties aux Accords connexes sans être Parties à la CMS elle-même (voir figure 1). La situation pour les MdE est similaire, aucun pays n'étant (en mesure d'être) signataire de tous les MdE. De plus, plusieurs signataires d'un ou plusieurs MdE ne sont pas Parties à la CMS elle-même (voir tableau 3). En considérant des ensembles réduits de trois traités, le chevauchement le plus élevé des Parties concerne la CMS, EUROBATS et l'AEWA (33 Parties), soit moins de la moitié des Parties à la CMS et à l'AEWA. Le tableau 5 illustre le chevauchement très limité des membres des Accords connexes de la CMS.

Il n'est pas surprenant que la CMS elle-même occupe une position centrale et procure la plateforme la plus large car elle comprend la plupart des pays Parties à ses Accords connexes (et signataires des MdE) (voir figure 1). Il convient de noter que la Convention – afin d'assurer la coopération internationale la plus ample possible – n'exige pas des Parties à ses Accords connexes qu'elles soient aussi Parties à la Convention. Cette

approche diffère de celle des conventions-cadres complétées par des protocoles adoptée dans d'autres domaines du droit international de l'environnement, tels que la Convention de 1992 sur la diversité biologique, la Convention-cadre de 1992 sur le changement climatique et la Convention de Vienne de 1985 sur la protection de la couche d'ozone. Néanmoins, dans leur grande majorité, les Parties aux Accords connexes de la CMS sont aussi Parties à la Convention, comme l'illustre la figure 1. Il en va de même, bien que dans une moindre mesure, pour les MdE (voir tableau 3).

Tableau 5 : Adhésion des Parties aux traités connexes de la CMS

Participation aux traités	Nombre de Parties
Parties à 5 traités *	1
Parties à 4 traités **	4
Parties à 3 traités ***	18
Parties à 2 traités ****	26
Parties à 1 traité	40

Note : Ne comprend pas les Parties à la CMS

- * ACAP+ACCOBAMS+AEWA+ASCOBANS+EUROBATS
- ** ACAP+AEWA+ASCOBANS+EUROBATS ou
AEWA+ASCOBANS+EUROBATS+Mer des Wadden
- *** ACAP+ACCOBAMS+EUROBATS ou ACAP+AEWA+EUROBATS ou
ACCOBAMS+AEWA+EUROBATS ou AEWA+ASCOBANS+EUROBATS
- **** ACAP+AEWA ou ACCOBAMS+AEWA ou ACCOBAMS+EUROBATS ou
AEWA+EUROBATS ou AEWA+Gorilla ou ASCOBANS+EUROBATS

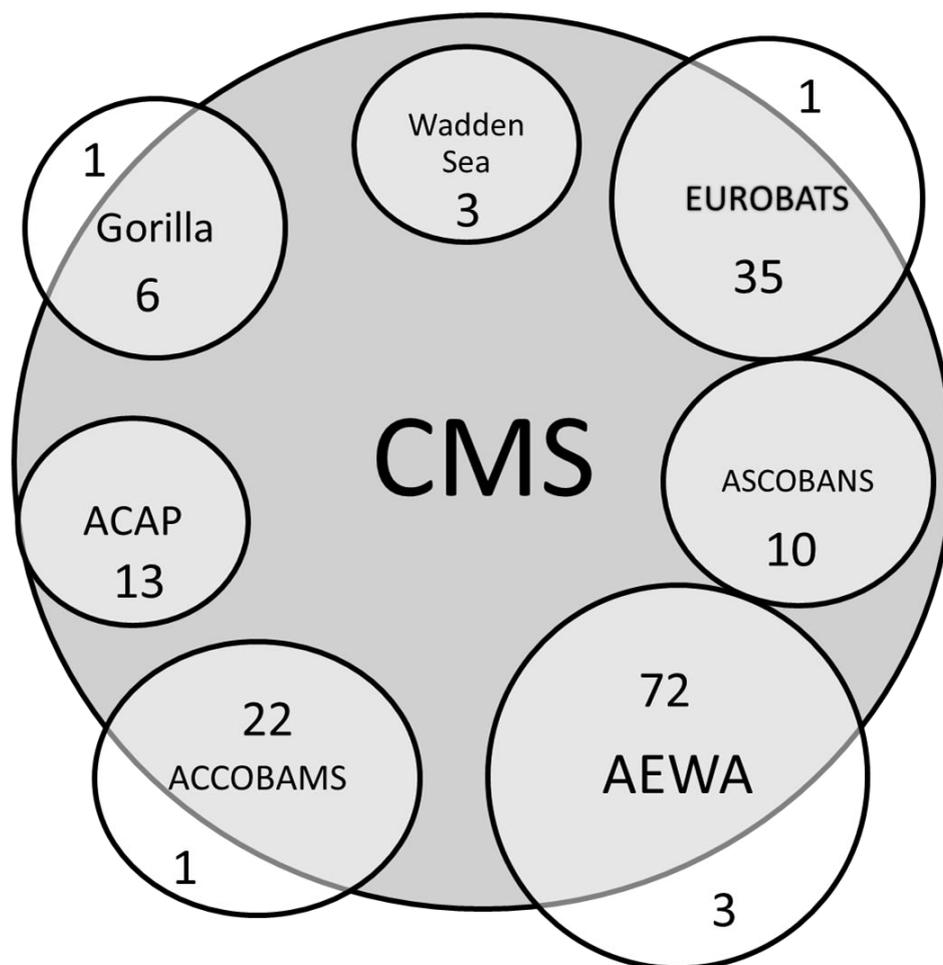
Source : Propre compilation.

Le chevauchement des membres des traités de la Famille CMS décrit à la figure 1 diffère de la situation des Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm (les « Conventions sur les produits chimiques ») décrite à la figure 2. Alors que la CMS a un traité central principal autour duquel se regroupent des traités connexes plus limités, les Conventions sur les produits chimiques sont chacune des conventions mondiales indépendantes qui peuvent avoir et ont un haut degré de chevauchement des membres : 149 pays et l'Union Européenne sont Parties aux trois Conventions. Le nombre limité d'Accords concernés et le chevauchement important de leurs Parties pourraient avoir facilité les efforts de synergie dans ce cas. Cependant, l'exemple des Conventions sur les produits chimiques montre aussi que la question du chevauchement limité des membres n'est pas propre à la Famille CMS.

Le chevauchement des Parties est important en particulier pour ce qui est de l'effort de partage des services, alors qu'il est moins important pour ce qui est de la coopération non institutionnalisée. Cette dernière peut dans plusieurs cas (voire dans la plupart des cas) être initiée par les Secrétariats concernés de leur propre autorité (avec les

informations appropriées de la part des Parties et probablement avec l'approbation de celles-ci, selon les cas). Dans le cas du partage de services, la participation non uniforme des divers instruments a pour conséquence juridique que des dispositions relatives au partage des coûts et au partage du temps sont requises entre les divers Accords (que les Parties à tous les traités impliqués doivent accepter - voir point suivant). Par exemple, si un poste était partagé entre deux Accords dont les membres sont identiques, le partage des coûts ne devrait poser aucun problème, les Parties devant dans tous les cas contribuer au partage de celui-ci. Dans le cas d'une participation non uniforme, cependant, les contributions relatives des Parties aux différents Accords varient. Il est possible qu'un pays qui n'est Partie qu'à un seul traité ou à un petit nombre de traités ne souhaite pas contribuer à hauteur des coûts pour un autre pays. Dans un tel cas, il pourrait être particulièrement complexe de définir des dispositions relatives au partage des coûts et du temps mutuellement convenues entre les instruments concernés⁶⁵.

⁶⁵ La difficulté de définition de telles dispositions peut être aggravée par le chevauchement des compétences législatives et réglementaires entre divers instruments. Bien que les instruments CMS soient basés sur des listes d'espèces et/ou des zones géographiques distinctes, dans certains cas, l'autorité législative peut être contestée. Par exemple, à la suite de l'extension du champ géographique de l'ACCOBAMS en 2010, la zone et les espèces relatives à celui-ci chevauchent en partie celles de l'ASCOBANS (voir Mrema & Frisch, 2011, p. 18). Ces chevauchements pourraient rendre plus difficile l'attribution claire de certaines activités à un des Accords lorsque les dispositions relatives au temps et aux coûts ont besoin d'être définies. Dans l'ensemble, de tels chevauchements sont restés jusqu'ici assez limités parmi les instruments de la Famille CMS.

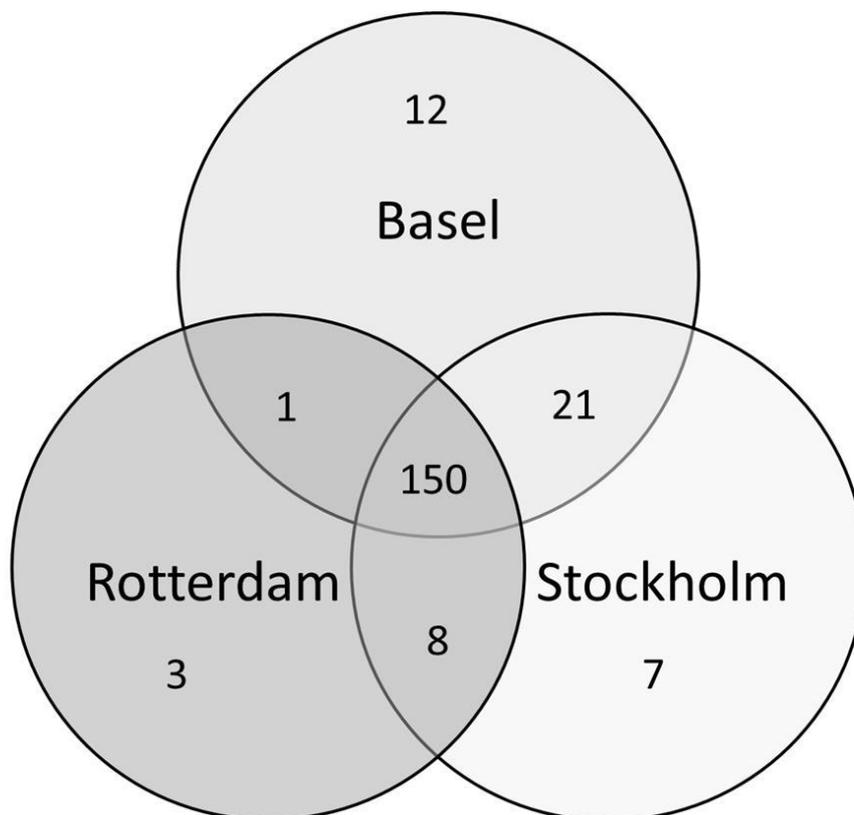
Figure 1 : Chevauchement des Parties entre la CMS et ses Accords connexes.

Source : Propre compilation

Il convient d'autre part de noter que cette question se présente d'une façon différente pour ce qui est des MdE au sein de la Famille CMS, du fait que les services de secrétariat des MdE sont généralement fournis par le secrétariat de la CMS⁶⁶.

⁶⁶ Il faut cependant noter que certains MdE reçoivent des fonds de la part de pays qui ne sont pas Parties à la CMS, comme par exemple le MdE requins (qui reçoit des fonds de la part des États-Unis), ainsi que le MdE Dugong et le MdE Rapaces (qui reçoivent des fonds de la part des Émirats arabes Unis).

Figure 2 : Chevauchement des parties entre les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm



Source: Propre compilation

Autonomie juridique des instruments de la Famille CMS. Les divers traités de la Famille CMS, comme les accords multilatéraux sur l'environnement en général, établissent des systèmes juridiques sectoriels autonomes. Les MdE constituent aussi des cadres distincts comportant des organes de décision indépendants (principalement les MoS)⁶⁷. On pourrait même affirmer que les divers instruments CMS, notamment les traités, jouissent d'une autonomie plus importante que les protocoles des conventions-cadres, pour ce qui concerne l'approche des conventions-cadres complétées par des protocoles mentionnée ci-dessus (du fait qu'il n'y ait aucune exigence liée à la Convention). Une prise de décision centralisée visant à fournir des orientations aux divers instruments (en particulier les traités) est par conséquent peu justifiable.

Par conséquent, parvenir à une entente sur les dispositions relatives au partage des coûts et du temps et à d'autres actions d'envergure potentielles, afin d'augmenter la synergie entre les instruments de la Famille CMS, requiert des accords de la part des organes directeurs respectifs de ces instruments (la COP de la CMS, les MOP des différents Accords et, pour certaines actions, les MoS des MdE, tous ayant des compositions diverses). Bien que l'atteinte de tels accords ne soit pas une tâche facile du point de vue politique, les exemples tels que le processus de synergie entre les

⁶⁷ Nous souhaitons rappeler que les MdE ne sont pas des traités, selon la définition fournie par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, et que, par conséquent, ceux-ci ne constituent pas des systèmes juridiques sectoriels autonomes juridiquement contraignants. Ils fournissent néanmoins un cadre institutionnel et politique pour la coopération entre leurs signataires.

Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm montrent que cela est possible, avec de la volonté politique (voir encadré 1). Du point de vue juridique, ces accords (y compris les accords relatifs au partage des services) sont possibles et ne nécessitent généralement pas d'amendement des traités eux-mêmes.

Tableau 6 : Règles de vote applicables dans le cadre des traités de la Famille CMS

Traité	Procédure de vote
CMS	<ul style="list-style-type: none"> – Majorité des deux tiers, en règle générale – Consensus sur les questions budgétaires
Phoques de la mer des Wadden	<ul style="list-style-type: none"> – Consensus
EUROBATS	<ul style="list-style-type: none"> – Majorité des deux tiers, en règle générale – Majorité des trois quarts sur les questions financières
ASCOBANS	<ul style="list-style-type: none"> – Majorité simple, en règle générale – Majorité des trois quarts sur les questions financières et les amendements
AEWA	<ul style="list-style-type: none"> – En cas d'absence de consensus, majorité des deux tiers – Unanimité sur les questions budgétaires
ACCOBAMS	<ul style="list-style-type: none"> – Vote à la majorité sur les questions de procédure – Majorité des deux tiers sur les autres questions
ACAP	<ul style="list-style-type: none"> – En cas d'absence de consensus, majorité des deux tiers – Consensus sur certaines questions (dont les règles de procédure et les questions financières)
Accord <i>Gorilla</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Vote à la majorité sur les questions de procédure – Majorité des deux tiers sur les autres questions

Source : Propre compilation.

Le besoin de décisions décentralisées de la part d'instruments individuels soulève la question des procédures de prise de décision applicables, dont les règles de vote appropriées. En fonction de la règle de vote applicable, les décisions peuvent nécessiter une majorité, un consensus, ou même l'unanimité. Le tableau 6 fournit un aperçu des règles de vote formelles applicables en vertu des divers traités de la Famille CMS. Bien qu'il faille prendre en compte le fait que, de façon générale, les décisions sont habituellement prises en pratique par consensus, les règles de vote pourraient avoir un certain impact, même dans ces circonstances. Comme cela est indiqué ci-dessus, ces éléments ne s'appliquent généralement pas aux actions de coopération non institutionnalisées, qui peuvent être en grande partie mises en œuvre sans dispositions de partage des coûts et du temps.

Structures administratives et juridiques différentes. Une autre question juridique pertinente porte sur les différences de cadre juridique des réglementations relatives au personnel ainsi qu'à la gestion et à l'affectation des fonds. Alors que ces réglementations sont essentiellement les mêmes pour les Secrétariats des traités sous les auspices du PNUE, elles diffèrent dans d'autres Secrétariats de la Famille CMS. Par exemple, le personnel travaillant pour le Secrétariat de la mer des Wadden se conforme aux règlements du service public Fédéral allemand, tandis que celui de l'ACCOBAMS suit les règlements du service public monégasque. Cet état de fait, mène, entre autres, à une

différence de paiement du personnel et au recours à des règlements différents relatifs aux heures de travail et aux congés.

Aussi, en ce qui concerne la gestion des fonds, les dispositions varient considérablement au sein de la Famille CMS. Par exemple, les fonds de l'ACAP qui sont versés via le Gouvernement de l'État de Tasmanie, sont libellés, ainsi que ses budgets, en dollars australiens (AUD), tandis que les Accords basés à Bonn gèrent leurs fonds via l'unité commune AFMU et ont des budgets libellés en EUR (comme décidé par les Parties).

Comme cette discussion l'indique, ces structures administratives différentes sont un frein à l'amélioration des synergies au-delà des instruments basés à Bonn. Les actions pour augmenter les synergies au sein des Secrétariats soumis à des règlements administratifs différents font ainsi face à d'importants défis en ce qui concerne l'échange de services et l'établissement de structures communes basées sur le partage des coûts et du temps. Dans le cas des Secrétariats sous les auspices du PNUE, des règlements administratifs différents ne constituent pas un frein significatif⁶⁸. Cependant, de tels obstacles pèsent lourdement sur les actions coopératives non institutionnalisées.

3.4 Incidences financières

Les incidences financières des actions destinées à augmenter les synergies comme l'échange de services sont difficiles à évaluer avec un quelconque degré de précision et de confiance *ex ante*. C'est pourquoi, dans cette section, basée sur l'expérience d'autres processus et sur la littérature, nous fournissons un tableau récapitulatif de ce que pourraient être ces incidences, en avertissant cependant, qu'une évaluation quantitative précise va au-delà de la portée de cette étude. Une évaluation plus fiable des incidences financières exigerait tout d'abord la mise à disposition de nouvelles données (incluant la description des tâches existantes, les programmes de travail et l'affectation des ressources, ainsi que les priorités futures planifiées). Il serait souhaitable que cela soit élaboré, en étroite coopération avec les Secrétariats concernés (comme cela a été fait dans le cas des Conventions sur les produits chimiques, voir ci-dessous). Les chiffres réels formulés *ex post* devraient confirmer toute évaluation *ex ante*.

De plus, nous souhaitons préciser d'emblée que les chiffres inclus ci-après sont basés uniquement sur des données accessibles au public, contenues dans diverses résolutions portant sur des questions budgétaires de la COP de la CMS et des MOP de ses Accords connexes. Les chiffres peuvent donc ne pas tenir compte d'autres variables, telles que les contributions affectées à des projets spécifiques et le support *ad hoc* fourni par certaines Parties.

En général, les incidences financières des actions visant à augmenter les synergies, en particulier l'échange de services tel que cela a été identifié dans cette étude et discuté par la suite, sont associées aux questions suivantes :

⁶⁸ Il faut noter que les unités de coordination du MdE Tortues IOSEA aussi bien que du MdE Rapaces et du MdE Dugong font partie du Secrétariat de la CMS, ainsi les règlements administratifs ne devraient pas constituer des obstacles significatifs aux actions destinées à augmenter les synergies. Cependant, leurs localisations en d'autres lieux et les dispositions de financement basées sur les décisions des MoS respectives limitent la portée du partage des services.

- Les réductions potentielles des coûts ;
- Les augmentations potentielles des coûts ;
- L'impact potentiel sur le soutien financier fourni par les Parties ;
- L'impact potentiel sur la mobilisation de financements externes pour la Famille CMS.

Réductions potentielles des coûts. Les économies, se matérialisant par la réduction des budgets ou - de manière plus appropriée dans le contexte de la CMS – par « faire plus avec autant », peuvent être une des motivations principales et des objectifs principaux des actions visant à augmenter les synergies. De telles économies sont étroitement associées à des gains de productivité, telle que cela est discuté dans la section 3.5 ci-dessous. Les Parties ayant indiqué un besoin accru d'appui des Secrétariats, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre, il peut être plus adéquat de se référer « à une augmentation de la rentabilité » plutôt qu'à une « réduction des coûts ». Une telle augmentation de la rentabilité pourrait soulager partiellement la pression pesant sur les Secrétariats pour répondre aux attentes des Parties avec les budgets existants (étant donné le manque actuel de ressources).

Un exemple dans la Famille CMS existe déjà : la fourniture de services de secrétariat à l'ASCOBANS par le Secrétariat de la CMS. Cependant, les données évaluées quantitativement qui nous permettraient de tirer des conclusions fermes sur la rentabilité des réductions/augmentations des coûts ne sont pas disponibles⁶⁹ : d'une part, les contributions des Parties au budget principal sont restées relativement stables (aussi en raison des gains d'efficacité obtenus) et les Parties ont été satisfaites par les gains d'efficacité et les réductions de coût réalisées ; d'autre part le nombre important d'heures supplémentaires effectuées par le personnel de la CMS, la catégorie relativement basse du poste de coordinateur (P2), et les contributions fournies par le Secrétariat de la CMS devraient être prises en compte⁷⁰. Il faudrait en outre tenir compte du fait que l'échange de services ne constituant pas une véritable « fusion », l'utilisation de l'intégration des fonctions du Secrétariat de l'ASCOBANS dans le Secrétariat de la CMS en tant que précédent est limitée. Cela étant dit, le cas de l'ASCOBANS fournit des indications pertinentes comme cela est mentionné ci-dessous.

En regardant au-delà de la Famille CMS, le processus de synergies entre les Conventions de Rotterdam, Bâle et Stockholm fournit un exemple approprié (voir encadré 1). Bien que chaque cas ait des particularités dont il faut tenir compte, le cœur « de la dimension interne »⁷¹ du processus de synergies des Conventions sur les produits chimiques se compose de « la mise en synergie et de la rationalisation des principaux

⁶⁹ L'évaluation de la fusion réalisée en 2008 montre que la composante du personnel pour l'ASCOBANS entraînait des dépenses de 180 778 USD en 2006 (avant la fusion), et de 167 981 USD en 2007 (après la fusion). Cependant, il convient de noter que ces chiffres se rapportent uniquement au personnel et sont soumis aux influences des variations du taux de change entre l'USD et l'EUR. Voir Kurukulasuriya & Kitakule-Mukungu, 2008, pp. 34-35.

⁷⁰ Voir la discussion dans la section 3.1 et les sources fournies.

⁷¹ Willis, 2011, p. 269

services »⁷². Au cœur de cet effort se trouve l'édification d'unités conjointes dans des domaines de services communs relevant des trois Conventions. Des économies potentielles ont été identifiées en particulier dans les domaines de services communs suivants : administration, gestion financière et services de conférence ; services juridiques et respect des Conventions ; renforcement des capacités et formation ; mobilisation de ressource et partenariats ; et gestion de l'information⁷³. Bien que ces domaines de services soient structurés différemment de ceux examinés pour le partage de services entre les Secrétariats de Famille CMS, ils se recoupent en grande partie⁷⁴.

En 2006, avant la mise en œuvre du processus de synergie au sein des Conventions mentionnées ci-dessus, les économies ont été évaluées à 765 000 USD par an pour l'intégration de tous les domaines de services mentionnés ci-dessus pour l'ensemble des trois Conventions, en tenant compte uniquement des coûts du personnel. Cela représentait une réduction de presque 20 % des dépenses totales de tous ces services, par rapport au fonctionnement des trois Conventions avant l'établissement des unités communes, avec la planification d'économies concrètes variant entre les domaines de services. L'analyse sous-jacente et la planification ont été préparées par le PNUE en tant qu'institution mère des trois Secrétariats des Conventions (en consultation avec ceux-ci)⁷⁵. Les économies réalisées ont été confirmées par un audit en 2015, bien que quelques retards dans la réalisation du plein potentiel aient été rencontrés. En tenant compte des dépenses liées au personnel aussi bien que d'autres dépenses (infrastructure, réunions, transports et évolution du personnel), des économies réelles de 498 768 USD ont été réalisées pour 2012 et de 603 680 USD pour 2013 (en comparaison d'un potentiel de plus de 1 million d'USD)⁷⁶. Près de 75 % de ces économies sont liées à des dépenses liées au personnel⁷⁷.

⁷² Ibid.

⁷³ Voir l'analyse supplémentaire des protocoles administratifs et financiers nécessaires pour mettre en œuvre tout changement proposé afin d'augmenter les synergies et la coopération entre les Secrétariats des Conventions sur les produits chimiques et les déchets, UNEP/POPS/COP.2/INF/18, 2006.

⁷⁴ Voir aussi la section 3.2 ci-dessus.

⁷⁵ Ces calculs se rapportaient uniquement aux coûts de personnel des dépenses et étaient basés sur deux options : 1) Direction et soutien de la Convention communs limités aux fonctions de gestion de base ; 2) soutien administratif intégré ainsi que mise en œuvre intégrée et services d'assistance technique intégrés. D'une manière générale, les chiffres ont été modérés, mais il a été démontré « la réalité de bénéfices d'efficacité considérables pour les trois Secrétariats grâce à la mise à disposition de services communs ». Voir l'analyse supplémentaire des protocoles administratifs et financiers qui seraient nécessaires pour mettre en œuvre tout changement proposé afin d'augmenter les synergies et la coopération entre les Secrétariats des Conventions sur les produits chimiques et les déchets, UNEP/POPS/COP.2/INF/18, 2006.

⁷⁶ Ces économies ont dû, cependant, être réattribuées pour combler les déficits budgétaires suite à des dépenses plus élevées en personnel dues aux fluctuations du taux de change entre l'USD et le franc suisse, aussi bien que des arriérés dans des contributions des Parties. Voir le rapport sur des économies de coûts résultant de synergies entre les Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm pendant la période 2012-2013, UNEP/POPS/COP.7/INF/48, UNEP/FAO/RC/COP.7/INF/28, UNEP/CHW.12/INF/42, 2015. Voir aussi la Convention de Bâle, la Convention de Rotterdam et la Convention de Stockholm, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.2/INF/22, 2013, et UNEP/CHW.12/INF/43; UNEP/FAO/RC/COP.7/INF/28; UNEP/POPS/COP.7/INF/49, 2015.

⁷⁷ Tandis que dans ce cas, les ressources de personnel ont été réduites, dans les circonstances actuelles, les ressources en personnel de la CMS libérées dans certains domaines de services peuvent être réattribuées à d'autres secteurs de travail comme appui à la mise en œuvre.

Ces réductions des dépenses comparées aux chiffres des budgets combinés pour les trois Conventions (contributions aux budgets principaux) sont d'environ 14,2 millions d'USD pour 2012 et 14,5 millions d'USD pour 2013 (c'est-à-dire que les réductions ont représenté environ 3 à 4 % de l'ensemble du budget).

Encadré 1: Synergies – L'exemple des « Conventions sur les produits chimiques »

Les Parties à la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de leur élimination, à la Convention de Rotterdam de 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, et à la Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants, souvent dénommées collectivement « Conventions sur les produits chimiques », ont adopté depuis 2005 une série de décisions et d'actions destinées à améliorer la coopération et la coordination entre ces traités, afin de faciliter leur mise en œuvre.

En 2005, les trois COP ont créé un groupe de travail spécial conjoint afin de préparer les recommandations sur cette question. Le rapport final du groupe de travail du 29 mars 2008 a recommandé, entre autres, l'harmonisation et la synchronisation des rapports nationaux, la coordination des réunions (y compris les sessions des COP), la mise en place d'une gestion conjointe pour les services et activités conjoints, et la mise en place de services conjoints dans des domaines tels que l'administration, les finances, le droit, les technologies de l'information et l'information. Les trois COP ont adopté les recommandations comme un ensemble de décisions séparées prises par les COP, connues sous le nom de « décisions relatives aux synergies », avec des textes presque identiques en 2008 et 2009.

En 2010, les réunions extraordinaires simultanées des COP qui se sont tenues à Bali en Indonésie ont adopté une série de « décisions globales » dans des domaines comme les activités conjointes, les fonctions managériales conjointes, les services conjoints, la synchronisation des cycles budgétaires, les audits conjoints et les modalités de révision de la mise en œuvre. L'essentiel parmi ces dispositions étant la demande pour le PNUE de recruter un responsable commun pour le Secrétariat de la Convention de Bâle, le Secrétariat de la Convention de Stockholm, et la partie PNUE du Secrétariat de la Convention de Rotterdam.

En 2011, les COP qui se sont tenues séparément ont adopté des décisions substantiellement identiques sur les synergies. Ces décisions ont offert, entre autres, la flexibilité au « Secrétariat exécutif de la Convention de Bâle, de la Convention de Stockholm et de la partie du programme des Nations Unies pour l'environnement de la Convention de Rotterdam » pour déterminer les niveaux, le nombre et la structure des effectifs du secrétariat dans les niveaux de budget établis.

En 2013 et 2015, les trois COP se sont réunies consécutivement. Une décision globale a été adoptée en 2013, acceptant l'organisation mise en place par le Secrétariat et d'entreprendre une révision des dispositions des COP en 2017.

Chaque Convention conserve son propre budget. Toutefois, compte tenu de leur gestion commune, ainsi que de l'existence de plusieurs services conjoints, le financement de certaines activités est partagé entre les trois Conventions. Par exemple, le paiement des coûts de personnel est divisé entre les trois Conventions.

Source : « Histoire du processus des synergies » sur <<http://synergies.pops.int/Decisionmaking/Overview/SynergiesProcess/tabid/2615/language/en-US/Default.aspx>> consulté le 17 août 2015.

Sur la base de ces expériences, on peut conclure que cela indique une possibilité limitée mais significative d'améliorer la rentabilité en partageant les services. Il est difficile d'évaluer ce que peut représenter concrètement ce potentiel dans le cas des Secrétariats de la Famille CMS, en particulier ceux situés à Bonn. L'exemple des Conventions sur les produits chimiques donné ci-dessus suggère un potentiel de rentabilité des services conjoints concernés d'environ 20 %, mais cela suggère également que ce potentiel peut varier en fonction des secteurs de services. De plus, des accroissements de la rentabilité ne se traduisent pas nécessairement par des diminutions de coûts si la charge de travail, les demandes et les volumes de produits continuent d'augmenter dans le même temps (comme cela a déjà été le cas pour les secrétariats de la Famille CMS). Malheureusement, une ventilation des coûts (de personnel) et des ressources humaines par secteur de services n'est pas facile à obtenir pour les Secrétariats de la Famille CMS et ne peut donc pas être utilisée ici pour une évaluation plus poussée. Des diminutions de frais de déplacement pourraient également être un résultat possible du partage des services et de la création d'unités conjoints, bien qu'une estimation précise requière l'analyse de l'intensité actuelle des déplacements et l'identification des chevauchements en ce qui concerne la présence aux réunions entre les différents départements / Secrétariats (ce qui dépasse le cadre de cette étude).

Modèles de calculs / scénarios. En raison de ces limitations, tous les modèles de calculs / scénarios ne peuvent avoir qu'une valeur purement indicative. Compte tenu de la demande pour des chiffres plus concrets (voir les commentaires repris dans l'annexe 2), nous nous intéresserons toutefois ici à deux modèles de calculs / scénarios pour illustrer le potentiel de rentabilité envisageable.

1. Premièrement, en supposant qu'un ratio similaire des budgets globaux puisse être dégagé comme dans le cas des Conventions sur les produits chimiques et en prenant en compte les quatre Secrétariats de la Famille CMS basés à Bonn, des ressources s'élevant à environ 125 000 à 165 000 EUR pourraient être mise à disposition pour renforcer l'appui à la mise en œuvre. Les budgets principaux combinés des quatre traités CMS basés à Bonn pour 2015 s'élevaient à environ 4,14 millions d'EUR. Ainsi, 3 à 4 % de cette somme représenteraient un montant situé dans une fourchette d'environ 125 000 à 165 000 EUR, indiquant par là un potentiel de rentabilité envisageable.
2. Un deuxième modèle de calcul ou de scénario pourrait porter sur les secteurs de services eux-mêmes, en appliquant le potentiel d'économies pouvant atteindre jusqu'à 20 % comme identifié dans le cas des Conventions sur les produits chimiques. Deux paramètres peuvent s'appliquer : les coûts financiers (en euros) et l'allocation des ressources (en termes d'équivalent temps plein, ETP, des effectifs), qui ne correspondent pas forcément. En supposant un coût combiné de personnel des Secrétariats participants dans un service pertinent de 360 000 EUR, une amélioration de la rentabilité pouvant atteindre jusqu'à 20 % équivaldrait à un montant pouvant atteindre jusqu'à 72 000 EUR. Donc, en supposant que les Accords individuels aient

investi ensemble dans 1,5 ETP pour du personnel spécialisé et 2 ETP pour du personnel général pour le service en question, 0,5 ETP du personnel général pourrait être dégagé pour effectuer d'autres tâches comme le renforcement du soutien à la mise en œuvre, si l'unité conjointe peut fonctionner avec 1,5 ETP de personnel spécialisé et 1,5 ETP de personnel général.

Nous souhaitons insister sur le fait qu'à l'heure actuelle, un tel calcul reste purement hypothétique et illustratif. Il peut illustrer en particulier le type d'exercice de planification qu'un projet concret pourrait impliquer et requérir (ainsi que les limitations des tentatives de calculs de chiffres concrets sans disposer de données plus complètes ni de planification conjointe des Secrétariats concernés). Comme dans le cas des Conventions sur les produits chimiques, un tel exercice doit impliquer une planification du travail et des ressources qui peut être faite de façon plus utile conjointement par les Secrétariats concernés (y compris les possibles incidences sur les déplacements)⁷⁸. Il convient également de rappeler que l'exemple des Conventions sur les produits chimiques, en ligne avec l'expérience d'intégration des fonctions de secrétariat dans le secrétariat de la CMS⁷⁹, suggère que la réalisation complète d'un potentiel identifié d'amélioration de la rentabilité peut demander plusieurs années pour se matérialiser pleinement.

Pour terminer, les potentiels identifiés ci-dessus s'appliquent au partage des services entre les Secrétariats concernés plutôt qu'à l'intensification du travail collaboratif non institutionnalisé. La majeure partie du potentiel sous-jacent de gains en efficacité, comme discuté dans la section 3.5 ci-dessous, résulterait surtout du partage des services. Dans ce contexte, on peut noter que les potentiels identifiés dans le cas des Conventions sur les produits chimiques sont venus s'ajouter aux divers efforts de synergie non institutionnalisés précédant l'intégration ultérieure des services de secrétariat⁸⁰.

Surcoûts potentiels. Les actions destinées à améliorer les synergies, y compris le partage des services, peuvent parfois entraîner des coûts plus élevés, du moins à court terme. Dans ce contexte, on peut envisager des coûts de transaction survenant lors de la création de services conjoints, la monétisation de coûts précédemment non mesurés, l'ajustement des échelles salariales des effectifs ainsi que de nouveaux coûts liés à l'infrastructure.

Pour commencer, la création ou l'expansion des services conjoints requièrent des adaptations et des efforts généralisés qui peuvent également entraîner des coûts directs, par exemple pour la formation du personnel et la restructuration. Ces aspects sont examinés plus en profondeur dans la section 3.5 ci-dessous et ne sont donc pas discutés en détail ici. Il convient de noter que ces coûts sont principalement de nature transitoire

⁷⁸ Dans les Conventions sur les produits chimiques, par exemple, cet exercice consistait en un mélange d'approches ascendante et descendante ; voir Willis, 2011, p. 269; voir également la section 3.5 ci-dessous.

⁷⁹ Voir la section 3.1 ci-dessus et les sources fournies s'y rapportant.

⁸⁰ Voir la Convention de Bâle, UNEP/CHW.8/INF/28, para. 41.

de sorte qu'ils tendent à diminuer au fil du temps. Ils peuvent être l'une des raisons qui expliquent pourquoi toutes les augmentations de rentabilité prennent généralement du temps pour se concrétiser pleinement, comme mentionné ci-dessus, et ils peuvent donc déjà se refléter dans les chiffres fournis dans l'exemple sur les Conventions sur les produits chimiques.

De plus, les efforts précédemment non monétisés peuvent se transformer en coûts visibles du fait de la restructuration qui implique des actions destinées à améliorer la synergie, en particulier le partage des services. Au sein des organisations, des dispositions *spéciales* et non institutionnalisées de coopération sont fréquentes entre les départements. Par conséquent, les membres du personnel s'apportent une aide mutuelle et réciproque qui résulte en du temps additionnel (non rémunéré) employé dans d'autres départements. De telles contributions « en nature » peuvent également impliquer des engagements volontaires de la part de tiers (ex : les points focaux nationaux ou les experts), grâce au partage d'équipements et d'outils, etc.⁸¹ Comme le confirment nos entretiens, de telles dispositions non institutionnalisées semblent déjà être en usage dans les Secrétariats de la Famille CMS. Une fois que la collaboration est formalisée, ces coûts précédemment non calculés peuvent devenir apparents, en raison de la nécessité de suivre de plus près les activités compte tenu des accords de partage des coûts et du temps. Il faut également noter qu'auparavant ces coûts étaient, en général, également supportés mais ils restaient « invisibles » et n'étaient pas calculés en raison du caractère informel de ces dispositions. Ils peuvent donc ne pas représenter des augmentations effectives de coûts.

De plus, les synergies peuvent entraîner des augmentations de coûts de personnel dans deux cas. Premièrement, des modifications dans les dispositions administratives peuvent entraîner des coûts de personnel plus élevés. De fait, les coûts de personnel au sein d'EUROBATS et de l'ASCOBANS ont augmenté après que ces derniers aient rejoint la structure administrative du PNUE, étant donné la nécessité de suivre les règles en matière d'emploi des Nations Unies. Par conséquent, si les traités hébergés actuellement en dehors du PNUE devaient y être incorporés, par le biais par exemple de leur hébergement commun à Bonn, ceci pourrait entraîner des augmentations des coûts de personnel. Ceci ne devrait pas être un problème en ce qui concerne les actions destinées à améliorer les synergies entre les Secrétariats basés à Bonn.

Deuxièmement, certaines augmentations des coûts de personnel pourraient résulter de la création d'unités conjointes pour le partage des services entre les Secrétariats de la Famille CMS, où de telles unités impliquent la création d'un niveau de direction intermédiaire sous la forme de coordinateurs d'unités requérant un niveau hiérarchique minimum. Ceci a posé problème au niveau de l'équipe conjointe CMS/AEWA chargée des communications, de la gestion de l'information et de la sensibilisation dont le coordinateur a un grade hiérarchique qui ne correspond pas à un

⁸¹ Plusieurs personnes interrogées ont signalé l'existence de modalités de coopération informelles au sein de la Famille CMS, qui ont fourni la base pour la collaboration entre les équipes des différents Secrétariats.

rôle de coordination⁸². Le fait que ceci pose également un problème aux autres unités conjointes dépendra uniquement de la composition exacte de chaque unité spécifique et de la répartition du travail en leur sein.

De manière similaire, d'autres coûts liés à l'infrastructure peuvent augmenter dans des circonstances particulières (en particulier dans le cas d'un transfert à Bonn des secrétariats situés en d'autres lieux). Pour le moment, les pays hôtes des Secrétariats de certains instruments, comme l'ACCOBAMS et l'ACAP, ont fourni les infrastructures et le support qui seront dès lors perdus si ces Secrétariats sont transférés à Bonn⁸³. Dans le même temps, il faudrait prendre en compte le fait que l'Allemagne, dans le cadre de l'Accord de siège avec le PNUE et la CMS, apportera également un soutien aux Secrétariats de la Famille CMS situés à Bonn, y compris pour les espaces de bureau et leur entretien. En rejoignant la structure du PNUE, les Secrétariats de la Famille CMS qui déménageraient à Bonn seraient alors assujettis aux 13 % de frais généraux du PNUE en échange des infrastructures et du support (y compris par l'Unité administrative et de gestion des fonds). Le fait que ceci entraîne ou non des augmentations de coûts nettes dépendrait des modalités actuelles des services fournis par le PNUE. Une détermination exacte des incidences financières d'un transfert à Bonn des Secrétariats qui ne sont pas basés à Bonn requerrait donc une comparaison ainsi qu'une quantification précise des bénéfices découlant des différents Accords de siège (en prenant en compte les dispositions prises avec le PNUE à Bonn). Ces considérations ne sont pas pertinentes en ce qui concerne l'amélioration des synergies et le partage des services entre les Secrétariats basés à Bonn.

Soutien financier par les Parties. Une autre incidence financière possible des actions visant à améliorer la synergie concerne le niveau du soutien financier apporté par les Parties aux divers instruments de la Famille CMS. Si les synergies conduisent à l'amélioration du rapport coût-efficacité, les Parties peuvent être enclines à réduire leurs contributions aux différents budgets de la Famille CMS. Par les effets de l'inflation, le gel des budgets/contributions à un certain niveau pendant une longue période, c. à d. en les maintenant nominalement constants, pourrait avoir un effet similaire.

Le fait que les Parties soient enclines à réduire leurs contributions financières comporte un certain nombre de dangers potentiels. Pour commencer, les Parties peuvent surestimer le potentiel d'économies et ainsi fournir un soutien financier insuffisant, mettant ainsi en danger le fonctionnement correct des services vitaux de secrétariat. Dans ce contexte, les Parties peuvent tendre à ignorer ou à sous-estimer des coûts de transaction significatifs pendant la transition, comme mentionné au point 3.5. En outre, le fait pour

⁸² Le Secrétariat de CMS a proposé, lors de la dernière COP de CMS, que le membre du personnel en question soit promu au statut P3, les coûts salariaux additionnels étant supportés par le budget de la CMS mais la proposition a finalement été rejetée. Voir Comité permanent AEWA, Doc StC 10.7 Rev.1, 2015, p. 5.

⁸³ Dans le cas du secrétariat de l'ACAP, les bénéfices qui en résultent ont été estimés à environ 130 - 170 000 AUD par an.

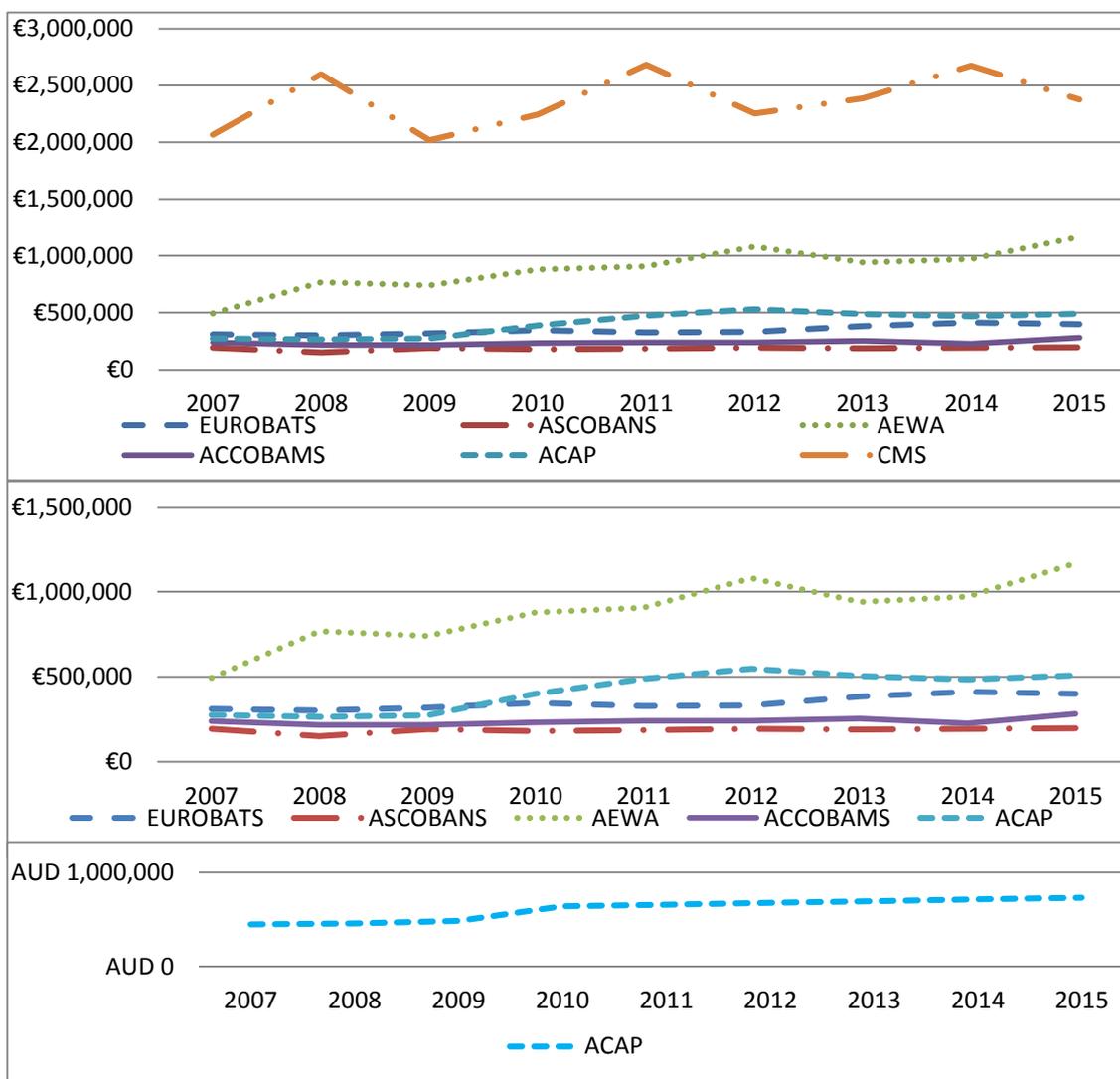
les Parties d'indiquer la réduction de leurs contributions peut affecter négativement le fonctionnement du secrétariat en diminuant la motivation du personnel et en créant ou en exacerbant un sentiment d'incertitude (voir aussi le point 3.5 ci-dessous). Dans ce contexte, il faudrait noter que les Secrétariats de la Famille CMS en tant que tels, sont pour la plupart largement considérés comme sous pression dû au financement limité et à un désir des Parties de fournir davantage de soutien à la mise en œuvre actuelle, une appréciation partagée par de nombreuses personnes interrogées⁸⁴. Il pourrait être possible d'atténuer les risques mentionnés ci-dessus, par exemple, au moyen d'un engagement politique public des Parties de fournir un soutien financier continu aux opérations de la Famille CMS. En tout cas, cette question mérite d'être considérée et traitée avec précaution.

En même temps, on peut craindre non seulement que les Parties puissent réduire leurs contributions financières en réaction à l'amélioration du rapport coût-efficacité, mais également qu'elles puissent le faire quoi qu'il en soit ou en réaction à la perception d'un manque d'efforts pour améliorer le rapport coût-efficacité. Il est difficile de connaître le poids respectif des considérations relatives des (différentes) Parties.

Dans ce contexte, il est instructif de considérer l'évolution des budgets des traités de la Famille CMS au cours de la période récente. La figure 3 fournit des données sur l'évolution des budgets principaux des six traités pertinents (à l'exception de l'Accord *Gorilla* sans budget principal propre) de 2007 à 2015. Selon les données disponibles et présentées, les Parties n'ont pas réduit à ce jour leur soutien financier aux traités de la Famille CMS. Au cours d'années encore plus récentes, les budgets principaux (et les contributions relatives par les Parties) sont restés plus ou moins stables, avec quelques fluctuations, liées notamment aux sessions des COP/MOP, et quelques augmentations modestes dans certains cas⁸⁵. Cette tendance générale à la stabilisation est apparue malgré une demande et une charge de travail croissantes, en dépit d'actions visant à améliorer les synergies, ou à cause d'elles, comme cela est expliqué au point 3.1 ci-dessus. Cela peut indiquer que la marge permettant d'augmenter les dotations budgétaires et les contributions par les Parties dans un futur proche est faible. Les entretiens ont confirmé cette prévision.

⁸⁴ Voir aussi résolution de la COP de la CMS 11.3.2014, Préambule, et Comité permanent de l'AEWA, 2013, par. 169 et Annexe II.

⁸⁵ Dans le cas de l'ACAP, ils ont été soumis à une augmentation annuelle exprimée en AUD.

Figure 3 : Budgets principaux annuels des traités de la Famille CMS 2007-2015

Source : Propre compilation de résolutions pertinentes des organes directeurs des traités⁸⁶

Mobilisation de financements externes. Une autre incidence financière possible des actions visant à améliorer les synergies est liée à leur impact sur la mobilisation de financements externes, au-delà des contributions au budget principal. À cet égard, il a été exprimé dans les entretiens que deux institutions agissant indépendamment l'une de l'autre pouvaient obtenir au total davantage de financements qu'une institution unique (telle une unité coordonnée conjointement), les soumissions indépendantes augmentant globalement les chances de succès. En fait, le contre-argument (également présenté dans les entretiens) est qu'une approche unifiée pourrait toutefois donner un plus grand poids et une plus grande visibilité à la recherche de financements externes, comparée à celle de

⁸⁶ Le budget de l'ACAP est initialement exprimé en AUD. Taux de change adoptés : 1,6348 AUD pour 1 EUR en 2007; 1,7414 en 2008 ; 1,7737 en 2009 ; 1,6008 en 2010 ; 1,3483 en 2011 ; 1,2407 en 2012 ; 1,3773 en 2013 ; 1,4722 en 2014 ; 1,4398 en 2015 (moyenne du 01/01/2015 au 18/08/2015).

deux petites institutions agissant indépendamment, notamment en facilitant une approche plus stratégique, plus cohérente et plus coordonnée⁸⁷. Une telle approche n'exclurait pas la recherche de dons pour des accords individuels, mais devrait faciliter les soumissions groupées lorsque cela s'avère utile. Le fait que des unités indépendantes soient plus efficaces pour attirer des fonds qu'une unité commune, ou inversement, reste incertain et peu concluant, et cet argument est lié à la question de l'utilité de partager ce service particulier.

Au-delà de cette question, les gains d'efficacité dans la Famille CMS résultant de l'amélioration des synergies en général peuvent, comme dans le cas du budget principal mentionné ci-dessus, améliorer l'image globale de la Famille CMS et augmenter son attractivité au regard de donateurs éventuels. Les donateurs tendent à chercher le plus fort retour possible sur leurs dons en termes de bénéfices (dans le cas présent, en matière de conservation)⁸⁸ ; c'est pourquoi des dispositions plus efficaces au sein de la Famille CMS conduisant à une plus grande productivité et à des gains plus importants en matière de conservation (voir aussi la section 3.6 ci-dessous) pourraient améliorer les perspectives de sécuriser des financements venant s'ajouter au budget principal⁸⁹. Il est globalement bien établi que les organisations perçues comme plus efficaces et plus fiables, toutes choses égales par ailleurs, peuvent garantir un plus grand accès aux dons.⁹⁰ C'est pourquoi les actions visant à améliorer les synergies (à la fois par la collaboration non institutionnalisée et le partage des services) et entraînant une meilleure efficacité peuvent avoir un impact positif sur l'aptitude à attirer des financements volontaires.

3.5 Incidences administratives et opérationnelles

Cette section traite en termes généraux des incidences administratives et opérationnelles pouvant résulter d'actions visant à améliorer les synergies. Les questions suivantes sont explorées en particulier :

- Les gains d'efficacité et de performance ;
- Les problèmes et effets négatifs résultant de la réorganisation et de l'adaptation ;
- L'autonomie des agents.

Gains d'efficacité et de performance. Les actions visant à améliorer les synergies, y compris les services communs, peuvent augmenter significativement l'efficacité et la

⁸⁷ Il a été observé que les donateurs ont parfois préféré fournir un financement à des projets qui profitaient à plus d'un Accord au sein de la Famille CMS, ceci renforçant l'argument en faveur d'une approche coordonnée.

⁸⁸ Yen *et al.*, 1997, p. 248 ; Echazu & Nocetti, 2015, pp. 49-50 et 52.

⁸⁹ Il a également été déclaré dans les entretiens qu'une structure plus efficace pourrait contribuer à l'amélioration de l'attractivité globale de la Famille CMS. Si cela contribuait à l'adhésion de pays supplémentaires aux traités de la Famille CMS, cela pourrait conduire à l'augmentation des contributions aux budgets principaux.

⁹⁰ Waters, 2011, p. 470 ; Privett & Erhun, 2011, pp. 471-472.

performance, en particulier en favorisant la spécialisation et en réduisant le double emploi, en créant des économies d'échelle, en augmentant les capacités d'adaptation / la résilience par la création d'une masse critique, en facilitant la coordination et la stratégie globale et, finalement, en renforçant la productivité/l'efficacité. Alors que ces gains potentiels sont l'essence même de l'amélioration du rapport coût-efficacité traité au point 3.4 ci-dessus, ceci ne devrait pas occulter leur composant fondamental peut-être encore plus significatif : le potentiel d'améliorer significativement la performance globale. Il faut reconnaître les progrès atteints à cet égard au cours des dernières années, afin que les efforts futurs puissent reposer sur les succès passés⁹¹.

Les gains d'efficacité et de performance peuvent résulter avant tout d'une réduction du double emploi et d'une plus grande spécialisation (incluant « des économies d'échelle »). Par exemple, des membres du personnel pourraient se spécialiser dans l'assistance lors de l'organisation de conférences et de réunions pour l'ensemble de la Famille CMS, ou d'une partie significative de celle-ci (p. ex. les Accords basés à Bonn), libérant ainsi les capacités d'autres membres du personnel actuellement requises pour se charger individuellement des arrangements dans le cadre de leur propre Accord⁹². À un niveau plus fondamental, il a été suggéré également d'établir des unités d'experts travaillant dans tous les instruments, concentrés par exemple sur certains taxons ou certaines régions (ou les deux à la fois), peut-être en se fondant sur des arrangements de collaboration non institutionnalisés déjà existants.

Les gains peuvent être significatifs en combinant les ressources d'unités relativement petites qui sont en général chargées d'accomplir des tâches similaires, comme c'est le cas des Secrétariats de la Famille CMS. Leur petite taille limite les options de spécialisation sans arrangements de coopération, alors que leurs possibilités d'amélioration (« économies d'échelle ») résultant du partage des services sont assez prononcées étant donné la similarité des tâches à accomplir. Les actions visant à améliorer les synergies, y compris les services communs, offrent donc des perspectives d'améliorations particulièrement significatives en matière de performance.

Le fait d'associer les ressources pour constituer des unités un peu plus grandes et plus spécialisées améliorerait également les capacités d'adaptation au niveau de l'organisation. L'établissement d'unités communes, ou du moins l'étroite collaboration entre des unités, a l'avantage d'augmenter le nombre de personnes traitant ensemble certaines questions, permettant ainsi un remplacement plus fluide et plus rapide si nécessaire, comme en cas de congés maternité, d'absence pour des raisons de santé, ou de congés annuels. La création d'une telle masse critique pourrait réduire le nombre de « points faibles individuels » dans le groupe du personnel, c.à.d. le risque que des

⁹¹ Voir aussi le point 3.1.

⁹² Il a été suggéré dans les entretiens que cela serait atténué par une baisse de la flexibilité et de la proximité des Parties des Accords individuels. C'est pourquoi, si des actions visant à améliorer les synergies devaient être prises dans ce domaine, il conviendrait de gérer la transition avec prudence, afin de veiller à ce que de tels arrangements ne soient pas perturbés et que les coûts n'augmentent pas.

processus importants s'arrêtent, soient retardés ou, d'une manière générale, soient affectés négativement suite à l'absence ou au départ d'un employé, conférant ainsi au système une meilleure résilience. Il a été signalé par exemple que l'intégration de l'ASCOBANS au Secrétariat de la CMS lui permettrait de tirer parti d'une expertise et de compétences plus larges, allant au-delà des individus chargés spécifiquement de la gestion de l'Accord⁹³.

En outre, les actions visant à améliorer les synergies, y compris les services communs, pourraient faciliter les approches harmonisées/coordonnées et la stratégie globale dans toute la Famille CMS. Alors qu'une telle harmonisation et coordination ont déjà progressé de manière significative (p. ex. à travers l'effort récent vers des stratégies de communication coordonnées), on peut supposer que l'institutionnalisation plus poussée de la coopération sous forme de services communs aiderait à exploiter davantage le potentiel existant. Ceci devrait également aider et consolider les gains d'efficacité mentionnés ci-dessus, promettant ainsi des améliorations en matière de qualité et d'impact.

Le potentiel de gains d'efficacité et de performance mentionné jusqu'ici semble bien établi et largement reconnu, en particulier concernant les approches institutionnalisées telles que le partage des services (en comparaison des efforts de coopération non institutionnalisés). Les évaluations intermédiaires de l'Unité conjointe CMS/AEWA chargée de la communication, la gestion de l'information et la sensibilisation, que le Secrétariat de la CMS et de l'AEWA ont respectivement présenté en octobre 2014 et en juin 2015 en sont un bon exemple⁹⁴. La portée de la spécialisation et de l'approche centralisée de (certains aspects de) la communication (p. ex. la gestion des sites Web et d'autres outils en ligne) est mise en évidence, comme le sont également les opportunités créées pour une approche de communication stratégique plus cohérente et d'autres avantages, y compris concernant la résilience de l'équipe en cas d'absence de personnel. Les évaluations des dispositions de l'ASCOBANS appuient aussi l'idée qu'il est possible de récolter les gains d'efficacité et de performance mentionnés⁹⁵. Du scepticisme et des critiques ont été exprimés en particulier concernant l'étendue de la réalisation effective de ce potentiel, ce bénéfice risquant d'être dépassé par les coûts et la nécessité d'arrangements de gestion appropriés et la conclusion d'accords en matière de partage des coûts et du temps. Des préoccupations concernant les différents impacts sur les Secrétariats participants ont été également exprimées. Ces éventuels inconvénients sont discutés ci-dessous.

Dans le contexte de la CMS, les possibilités de gains d'efficacité résultant d'actions relatives à la synergie semblent moins certaines dans deux domaines particuliers. Premièrement, le potentiel d'économies supplémentaires en regroupant les réunions semble plus limité. Le but du regroupement (localisation commune, réunions

⁹³ Enquêtes. Voir aussi Secrétariat de CMS, UNEP/CMS/Conf.10.34, 2011, par. 10-11.

⁹⁴ Secrétariat de la CMS, UNEP/CMS/COP11/Doc.16.2, 2014 ; Comité permanent de l'AEWA, Doc StC 10.7 Rév.1, 2015.

⁹⁵ Comité consultatif de l'ASCOBANS, MO7/Doc.8-01, 2012, par. 8 et 15.

adossées) a déjà été exploité dans une certaine mesure, et la marge d'amélioration est limitée, les différents Accords de la CMS couvrant des espèces et/ou régions différentes. Parfois, un plus grand regroupement de réunions peut s'avérer encore possible afin d'exploiter davantage la présence des mêmes participants à différentes réunions et de réduire les coûts organisationnels pour les Secrétariats. Une approche coordonnée de la planification et de la gestion des réunions pourrait faciliter l'exploitation de ce potentiel « limité ».

Deuxièmement, certains gains d'efficacité peuvent aussi être fixés concernant les déplacements du personnel. Dans le cas des Conventions sur les produits chimiques, les frais de déplacement du personnel ont pu être réduits suite au regroupement de services et à la fusion des Secrétariats⁹⁶. Cependant, l'existence d'un tel potentiel est encore incertaine dans le cas de la Famille CMS. Aucune information relative à la présence du personnel des différents Secrétariats aux réunions n'a pu être évaluée et les entretiens réalisés ne mettent pas fortement en évidence de potentiel s'y rapportant.

Pour conclure, il faut mentionner que l'efficacité et la performance mentionnées ici sont liées à l'amélioration de l'efficacité des Accords. Cette dimension est traitée de manière plus approfondie au point 3.6 ci-dessous.

Effets négatifs et problèmes de réorganisation et d'adaptation. Les actions d'envergure visant à renforcer les synergies, par exemple le partage des services, peuvent rencontrer certains problèmes dus à la réorganisation et à l'adaptation, qui sont susceptibles d'entraîner des coûts monétaires (voir la section 3.4 ci-dessus) et de réduire la productivité ou la performance opérationnelle. Alors que ces problèmes tendent à s'atténuer avec le temps, leur ampleur et leur durée dépendent essentiellement des arrangements mis en place pour gérer la transition. L'établissement réussi d'une gestion de la transition efficace requiert à son tour une compréhension et une vision commune de la part de tous les principaux acteurs⁹⁷. Les effets négatifs potentiels et les problèmes examinés ici sembleraient beaucoup moins importants pour des efforts non institutionnalisés à l'appui des synergies.

Bon nombre des effets négatifs et des problèmes potentiels ont trait à l'adaptation à une nouvelle structure organisationnelle, c.à.d. l'effort requis pour se préparer à de nouvelles structures tout en continuant à gérer les anciennes⁹⁸. Par exemple, les membres du personnel pourraient devoir consacrer du temps et des efforts pour trouver leur voie dans un environnement organisationnel remodelé et s'adapter à un nouveau portefeuille de tâches (incluant la formation et la réorientation), ce qui peut nuire à la performance. En outre, il a été constaté que l'incertitude qui accompagne la réorganisation future peut

⁹⁶ Voir section 3.4 ci-dessus.

⁹⁷ Nos entretiens ainsi que les observations concernant la première ébauche de cette étude indiquent que cette exigence pourrait ne pas être encore remplie dans le cas des Secrétariats de la Famille CMS.

⁹⁸ Andrews & Boyne, 2012, p. 302.

déjà avoir un effet négatif sur la performance durant la période précédant immédiatement la réorganisation⁹⁹.

Une partie de ces questions « accessoires » pouvant facilement passer au second plan porte sur la nécessité de reconstruire les réseaux existants et d'adapter les procédures (informelles). La mise en place de nouvelles structures peut démanteler les réseaux existants. Dans le cas de la Famille CMS, par exemple, les accords de collaboration *ad hoc* existants, le plus souvent informels, entre différents Secrétariats (ou entre individus au sein des Secrétariats) – dont l'importance a été soulignée dans les entretiens – pourraient être perturbés par un changement organisationnel¹⁰⁰. En outre, il pourrait y avoir des coûts liés à l'adaptation ou à la création de nouvelles procédures suite aux changements organisationnels (par exemple, en ce qui concerne les procédures opérationnelles standard, y compris les rapports et la prise de décisions), qui peuvent, au moins durant une certaine période, influencer négativement sur la performance opérationnelle dans la Famille CMS¹⁰¹. Il faudra du temps (et des efforts) pour que les nouveaux arrangements voient le jour et que les procédures (informelles) soient adaptées/révisées de manière à assurer une efficacité opérationnelle complète.

S'agissant du partage des services entre les Secrétariats de la Famille CMS, il existe des enjeux particuliers liés aux ressources humaines. Tout d'abord, ces services peuvent comporter un certain niveau de politique et de gestion coordonnées des ressources humaines dans les accords concernés, y compris de la part des organes directeurs responsables de la gestion des ressources humaines (par exemple, pour assurer des effectifs appropriés et cohérents dans les unités conjointes en ce qui concerne les classes du personnel¹⁰²). De même, des membres du personnel dans les Secrétariats remplissent parfois différentes tâches (se rapportant à plusieurs services). Ainsi, le partage des services peut nécessiter un certain remaniement (plus important qu'un simple regroupement de plusieurs postes en une seule unité).

Un autre aspect concerne les effets distributifs réels ou perçus. Ainsi, si une unité conjointe a été constituée par un personnel très performant d'un côté et d'un personnel moins performant de l'autre, c'est le personnel très performant qui est pénalisé car sa performance est réduite et la charge de travail n'est plus partagée de façon équitable¹⁰³.

Enfin, il y a lieu de tenir compte des différentes cultures organisationnelles. Les synergies sont maximisées lorsque les meilleurs aspects des différentes cultures organisationnelles sont associés pour donner un résultat dont la somme est supérieure à celle de leurs parties¹⁰⁴. Des exemples pris dans le secteur privé, basés sur des fusions d'organisations, indiquent de mauvais résultats dus à la tentative d'imposer la culture de

⁹⁹ Ibid., pp. 308-309.

¹⁰⁰ Voir aussi *ibid.*, pp. 298-299.

¹⁰¹ Weber and Camerer, 2003, p. 409.

¹⁰² Voir la section 3.4 ci-dessus concernant des augmentations potentielles des coûts.

¹⁰³ Cette question a été soulevée dans les entretiens.

¹⁰⁴ Weber and Camerer, 2003, p. 400.

l'une des organisations à l'autre, y compris le départ volontaire de membres clés du personnel¹⁰⁵. Afin d'éviter des conséquences aussi négatives au sein de la Famille CMS, les actions visant à renforcer les synergies dans cette famille devraient donc tenir compte de sa « diversité culturelle » (qui pourrait être relativement limitée dans le cas de Secrétariats occupant les mêmes locaux, mais ne devrait pas pour autant être ignorée).

Beaucoup, si ce n'est la plupart des effets négatifs et des problèmes potentiels susmentionnés tendent à diminuer et éventuellement disparaissent une fois que le personnel est adapté à la nouvelle structure organisationnelle¹⁰⁶, et peuvent être réduits au minimum par une gestion proactive et prudente de la transition. En cas d'échec de cette gestion, par contre, il peut y avoir de graves répercussions sur la performance opérationnelle. Une bonne gestion, et par suite une transition réussie avec les avantages et les gains associés, dépendent essentiellement des compétences en matière de direction, de la motivation du personnel et de la confiance instaurée parmi ceux qui prennent part au processus¹⁰⁷. La manière dont les changements organisationnels sont gérés a un effet direct sur le comportement du personnel envers le processus. Il appartient donc aux gestionnaires de ce processus de faire en sorte que le personnel reste engagé et motivé. Alors que la prise de décision faisant autorité peut contribuer à la clarté nécessaire, la gestion de la transition doit faire en sorte que le changement ait lieu dans la transparence, avec des objectifs, buts et avantages clairement définis, afin de réduire la résistance au changement¹⁰⁸. Cela exige tout d'abord une compréhension et une vision communes de la part de tous les principaux acteurs. En outre, faire participer au processus le personnel concerné peut faciliter l'acceptation et l'appropriation de la transition¹⁰⁹. Dans le cas des Conventions sur les produits chimiques, par exemple, le nouveau Secrétaire a ouvert des consultations avec les services dans les trois Conventions afin de déterminer de concert les moyens de renforcer les synergies¹¹⁰.

Les données disponibles laissent à penser que des enjeux et des possibilités d'amélioration existent quant aux actions à mener pour renforcer les synergies au sein de la Famille CMS. La voie à suivre pour renforcer les synergies n'est pas encore claire, y compris pour les Parties. En outre, les premiers éléments d'expérience concernant l'unité CMS/AEWA chargée de la communication, la gestion de l'information et la sensibilisation indiquent que des améliorations sont possibles par une gestion proactive des changements que comporte la nouvelle structure¹¹¹. Dernier point, mais non des moindres, les évaluations disponibles de cette unité conjointe pilote ainsi que les entretiens et les observations sur le projet d'étude indiquent qu'il y a place à

¹⁰⁵ Ibid., pp. 400–401.

¹⁰⁶ Lim, 2014, pp. 8-9.

¹⁰⁷ Battilana *et al.*, 2010, pp. 433-434; Panteli & Sokalingam, 2005, p. 604; Lam *et al.*, 2015, pp. 559-562; Klarner *et al.*, 2011, pp. 333-334.

¹⁰⁸ Liu & Perrewé, 2005, p. 264-265; Henry, 1997, p. S146.

¹⁰⁹ Fulop *et al.*, 2005, p. 126.

¹¹⁰ Voir Willis, 2011, p. 269.

¹¹¹ Comité permanent de l'AEWA, Doc StC 10.7 Rev.1, 2015.

l'amélioration concernant l'appropriation, la compréhension et la vision communes parmi tous les participants au processus.

Autonomie des Accords/Secrétariats. Une autre série d'incidences administratives et opérationnelles des actions visant à renforcer les synergies concerne leur effet sur l'autonomie des divers Accords de la Famille CMS et de leurs Secrétariats. Étant donné que chaque instrument de la famille a ses propres Parties/Signataires (et il n'est pas prévu d'amender ces instruments), leur indépendance juridique vis-à-vis les uns des autres restera inchangée. Toutefois, en l'absence de la formation d'un Secrétariat unique pour l'ensemble de la Famille, un partage des services pourrait, moyennant la mise en place d'unités fonctionnelles communes, basée sur des accords de partage des coûts et du temps, modifier l'autonomie et le pouvoir décisionnel des Accords/Secrétariats concernés. Par exemple, le partage des services peut signifier que certaines décisions prises jusqu'ici en toute indépendance dans le cadre d'un Accord/Secrétariat exigent une coordination ou un transfert à des niveaux différents (par exemple, décisions sur les travaux prioritaires ou la gestion des ressources humaines). Ainsi, la communication entre la CMS et l'AEWA a toujours été dirigée de manière indépendante par leurs Secrétaires exécutifs et leurs équipes respectives, alors que la formation d'une unité conjointe nécessite une coordination de la gestion, qui tient également compte du nouveau coordinateur commun de l'unité. Ce point renvoie à la nécessité d'une coordination accrue entre les Accords et leurs Secrétariats résultant des actions d'envergure menées pour renforcer les synergies, telles que le partage des services, comme mentionné ci-dessus.

Dans l'ensemble, alors que toute action visant à renforcer les synergies implique un certain niveau de coopération et d'interdépendance au niveau opérationnel, les incidences connexes augmentent sensiblement lorsqu'il s'agit du partage des services. Indépendamment des dispositions spécifiques à adopter, les compétences et les responsabilités des participants doivent être bien établies (par exemple, au moyen de mandats, de directives, de stratégies ou d'un accord interne entre Secrétariats). Ignorer cette nécessité pourrait être préjudiciable à la productivité, car les changements organisationnels et l'étendue de l'autonomie de chacun ne seraient pas clairs pour les participants au processus, ce qui pourrait rendre indispensable une clarification *ad hoc* (exigeant beaucoup de temps) au fur et à mesure que le processus évoluera.

3.6 Incidences générales

Outre les incidences juridiques, financières, administratives et opérationnelles examinées dans les sections précédentes, d'autres incidences sont importantes et pourraient ne pas appartenir à l'une des catégories susmentionnées. Globalement, les principales questions générales abordées ici sont liées aux aspects suivants :

- L'efficacité accrue de la conservation des espèces ;
- La visibilité externe de la Famille CMS, y compris à des niveaux politiques plus élevés ;

- Les identités individuelles des Accords au sein de la Famille CMS ;
- Les orientations stratégiques générales convenues au niveau international.

Efficacité accrue. Comme il a été indiqué, l'objectif général de la CMS et de ses Accords est la conservation efficace des espèces migratrices. Par conséquent, il est important de comprendre le lien entre les actions visant à renforcer les synergies, par exemple le partage des services, et l'accomplissement effectif du mandat des instruments de la Famille CMS. Ce faisant, il peut être intéressant de noter que ce lien est un problème non seulement pour la Famille CMS mais aussi dans d'autres domaines pertinents, par exemple les Conventions sur les produits chimiques où il a été reconnu que l'efficacité et la rentabilité de la prestation de services vont de pair avec le renforcement de la mise en œuvre et de l'efficacité¹¹². Les deux devraient en effet être considérés comme faisant partie d'un même tout.

Au moins trois corrélations positives entre les synergies renforcées et l'efficacité accrue des efforts de conservation peuvent être soulignées, sur la base des incidences examinées ci-dessus. Premièrement, dans la mesure où l'efficacité accrue des services de secrétariat libère des ressources en finances et en temps, ces ressources pourraient, en supposant une quantité globale donnée de ressources disponibles, être réaffectées à l'appui d'une mise en œuvre efficace. Deuxièmement, dans la mesure où les synergies renforcées comportent une meilleure performance des services de secrétariat, cette meilleure performance devrait avoir des effets positifs immédiats sur l'efficacité environnementale, étant donné que la vocation générale des services de secrétariat est de contribuer, directement ou indirectement, au bon fonctionnement des Accords pertinents. Troisièmement, outre ce lien général, les synergies renforcées (et les gains d'efficience connexes) contribuent directement à améliorer l'efficacité dans la mesure où elles facilitent les stratégies, programmes et plan d'action conjoints, etc. avec toujours plus de vigueur.

Ces corrélations positives s'appliquent à toute action visant à renforcer les synergies, y compris les efforts non institutionnalisés et le partage des services. Dans la mesure où chacun possède un potentiel spécifique, comme le montre l'analyse ci-dessus, il apportera une contribution particulière à une meilleure conservation des espèces migratrices.

Visibilité externe. Selon les entretiens, la Famille CMS a une visibilité externe plus faible que d'autres accords multilatéraux sur l'environnement liés à la biodiversité, renforçant la priorité politique relativement faible dont les instruments de la Famille CMS tendent à bénéficier. Des actions visant à renforcer les synergies pourraient contribuer à accroître la visibilité externe de la Famille CMS, mobilisant ainsi davantage l'attention des acteurs politiques à des échelons plus élevés des gouvernements.

¹¹² Voir Willis, 2011.

Divers efforts coordonnés non institutionnalisés visant à renforcer la visibilité externe de l'ensemble de la Famille CMS qui sont déjà en cours (par exemple concernant les sites Web, rapports, communication) peuvent être développés et étendus. Les options comprennent l'élaboration de stratégies de communication conjointes, déjà mises en place, et l'élaboration d'un plan coordonné pour la représentation externe de la Famille CMS et de ses divers Accords. Le partage des services pourrait en principe faciliter et renforcer ce processus en appuyant des stratégies conjointes et une pensée commune en tant que famille. Cela pourrait aussi contribuer à renforcer le poids général de la Famille CMS à l'extérieur en renforçant la cohérence et la cohésion internes.

Cette cohérence et cette cohésion internes peuvent aussi aider à relever les enjeux en ce qui concerne l'image externe de la Famille CMS dérivant de sa structure complexe et fragmentée (enracinée dans sa conception initiale et comme partie du système complexe de gouvernance mondiale de l'environnement dans son ensemble). On a fait valoir dans les entretiens qu'il est parfois difficile pour les personnes de l'extérieur de comprendre quelle institution de la Famille contacter pour une question particulière. La mise en place d'unités de services communs pourrait être un pas en avant vers une structure moins complexe et donc plus claire et plus accessible.

Identités des Accords individuels. Il a aussi été avancé dans les entretiens que la création de services communs qui agiraient davantage pour l'ensemble de la Famille et moins pour chaque instrument indépendant pourrait diluer les identités individuelles des instruments de la Famille. Plus précisément, les accords individuels perdraient peu à peu leurs propres identités et seraient déroutés par la plus grande intégration des services.

Globalement, l'effet réel pourrait dépendre davantage de la manière dont est perçue la stratégie de communication et la « marque » de la Famille CMS par les acteurs externes. Les Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm sont de plus en plus souvent appelées « Conventions sur les produits chimiques », ce qui renforce leur image commune, mais a des effets incertains sur les identités individuelles de chaque Convention. En même temps, il y a des exemples provenant du secteur privé qui indiquent que la visibilité de la famille élargie ne doit pas se faire aux dépens des identités individuelles de chaque membre, et qu'il est nécessaire de renforcer les deux simultanément. Par exemple, au cours des années 1990 et au début des années 2000, des compagnies aériennes ont constitué des alliances sur la base de leurs synergies ; en fin de compte, certaines de ces alliances se sont développées et sont maintenant connues dans le monde¹¹³, mais les identités propres à chaque compagnie aérienne n'ont pas été perdues¹¹⁴. Cela porte à croire qu'il y a des possibilités de déterminer conjointement une stratégie qui maintient l'équilibre entre l'identité de la famille et les identités de chaque membre.

¹¹³ Tel est le cas de “Star Alliance, Skyteam, and Oneworld”.

¹¹⁴ Kalligianis, Iatrou and Mason, 2006, pp. 7-8.

Orientations stratégiques générales. Un autre argument général a trait aux orientations stratégiques convenues par les États dans des forums mondiaux sur l'environnement, qui visent dans l'ensemble à renforcer les synergies entre les accords multilatéraux sur l'environnement et à rationaliser la gouvernance mondiale de l'environnement.

À cet égard, les pays réunis à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) en juin 2012 sont convenus, entre autres, que promouvoir des synergies et la cohérence était l'un des moyens de parvenir à un cadre institutionnel plus efficace pour le développement durable¹¹⁵. De plus, ils ont reconnu que les Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm ont réussi à renforcer leurs synergies et ont encouragé les Parties aux accords multilatéraux sur l'environnement à continuer à examiner des mesures visant à « promouvoir la cohérence des politiques à tous les niveaux requis, agir plus efficacement, réduire les chevauchements et doublons inutiles et renforcer la coordination et la coopération entre les AME »¹¹⁶.

Par ailleurs, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement a adopté plusieurs résolutions en 2014 qui à des degrés divers se rapportent à la question des synergies entre les AME, par exemple :

- La résolution 1/1, qui, entre autres, réaffirme l'engagement à favoriser les synergies entre les accords multilatéraux sur l'environnement tout en reconnaissant la contribution positive qu'ils apportent au développement durable¹¹⁷ ;
- La résolution 1/3, qui, entre autres, « engage vivement tous ceux qui participent aux efforts de lutte contre le commerce illicite d'espèces sauvages à favoriser les synergies, la coopération et la coordination et à éviter les doubles emplois »¹¹⁸ ;
- La résolution 1/5, qui, entre autres, se félicite de la tenue en 2013 des réunions conjointes des Parties aux Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm¹¹⁹ ;
- La résolution 1/12, se félicite de la mise sur pied d'une équipe spéciale par le Directeur exécutif du PNUE chargée de travailler sur les arrangements et la

¹¹⁵ Voir Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio +20), « L'avenir que nous voulons » : Document final ministériel adopté à Rio+20' <<http://www.un.org/en/sustainablefuture/>> consulté le 18 août 2015, par. 79.

¹¹⁶ Ibid, par. 89

¹¹⁷ Voir Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, document final ministériel de la première session de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement 2014 [résolution 1/1], p. 3.

¹¹⁸ Voir Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, Commerce illicite des espèces de faune et de flore sauvages 2014 [résolution 1/3], para. 4.

¹¹⁹ Voir Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, Produits chimiques et déchets 2014 [résolution 1/5], p. 11.

coopération programmatique entre le PNUE et un certain nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement¹²⁰.

L'adoption de mesures visant à renforcer les synergies au sein de la Famille CMS est donc en accord avec les orientations pertinentes fournies par les pays dans d'autres forums au niveau mondial.

¹²⁰ Voir Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, Relation entre le Programme des Nations Unies pour l'environnement et les accords multilatéraux sur l'environnement 2014 [résolution 1/12], par. 1.

4. Principales conclusions et recommandations

Dans les paragraphes suivants, nous récapitulons les principales conclusions de cette étude concernant les incidences juridiques, financières, opérationnelles et administratives ainsi que les incidences générales des mesures prises pour renforcer les synergies dans la Famille CMS, en particulier les services communs. Ces nouvelles mesures peuvent et devraient se fonder pleinement sur les efforts existants comme cela est indiqué brièvement à la section 3.1 (y compris les efforts de coopération non institutionnalisés). Sur la base de nos conclusions, nous présentons ensuite des options pour les prochaines mesures à prendre afin de favoriser davantage les synergies.

Tout bien considéré, nous concluons qu'un partage progressif des services (option 2) offre le potentiel supplémentaire le meilleur pour renforcer les synergies au sein de la Famille CMS, tout en permettant aux Parties de faire face à d'éventuels inconvénients et de gérer les risques concomitants, et ce à condition que soient fournies des orientations claires et que soient garanties une vision et une compréhension communes parmi tous les principaux acteurs ainsi qu'une gestion appropriée du changement.

Incidences

Incidences juridiques. Même s'il n'existe aucune obligation juridique importante concernant des efforts non institutionnalisés continus et potentiellement intensifiés pour renforcer les synergies, il n'en demeure pas moins que des actions de plus grande portée pour favoriser les synergies, telles que le partage des services, exigent une coopération et des accords de la part des organes directeurs respectifs des instruments de la Famille CMS concernés, impliquant différents groupes de pays en conformité avec les procédures décisionnelles applicables. Étant donné que l'autonomie des instruments touche aussi des questions budgétaires et financières, des arrangements de partage des coûts et du temps sont aussi nécessaires. Bien qu'il puisse être difficile sur le plan politique de parvenir à un accord sur ces arrangements, il n'y a pas d'obstacles juridiques importants ni de besoin d'apporter des changements aux traités. Des obstacles particuliers à la création de synergies et au partage des services apparaissent entre les Secrétariats qui suivent des cadres juridiques administratifs différents (règlement du personnel, gestion des fonds). Ces différences n'existent pas entre les Secrétariats sous les auspices du PNUE.

Incidences financières. Les données disponibles ne nous permettent pas d'élaborer des scénarios solides et fiables ni d'estimer les possibilités d'améliorer la rentabilité grâce au partage des services. Toutefois, l'expérience acquise, notamment en ce qui concerne le partage des services entre les Conventions sur les produits chimiques (Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm) porte à croire que des possibilités limitées mais non négligeables existent pour améliorer le rapport coût-efficacité. En supposant que le potentiel parmi les Secrétariats de la Famille CMS puisse être comparable à celui des Conventions sur les produits chimiques, un partage de tous les services pertinents entre

les Secrétariats de la Famille CMS basés à Bonn pourrait ainsi permettre de réaffecter les ressources, par exemple pour l'appui à la mise en œuvre et le renforcement des capacités, peut-être jusqu'à un total de 125 000 à 165 000 EUR par an pour un partage global des services. La réalisation de ce potentiel dépendrait de l'étendue du partage des services et ne se concrétiserait complètement qu'à moyen ou à long terme, en raison des coûts de l'adaptation dus à la transition (formation, restructuration, etc.) et du temps requis pour que les adaptations nécessaires donnent des résultats. Les gains d'efficacité et de performance sous-tendant le potentiel pour un meilleur rapport coût-efficacité dépendent en particulier, mais non exclusivement, d'un partage des services (plutôt que d'efforts non institutionnalisés pour favoriser les synergies). De toute manière, un meilleur rapport coût-efficacité résultant des synergies améliorées ne saurait justifier des réductions budgétaires absolues, étant donné la charge de travail et les demandes des Parties, y compris pour un appui accru aux activités de mise en œuvre. Dans le cas d'une relocalisation des Secrétariats basés hors de Bonn, les avantages financiers actuels dérivant des Accords de siège (et des AME) avec leurs gouvernements hôtes seraient perdus. Déterminer avec exactitude l'impact financier net nécessiterait néanmoins d'estimer ces pertes par rapport aux avantages résultant de l'Accord de siège avec l'Allemagne concernant les Secrétariats de la Famille CMS basés à Bonn.

Incidences opérationnelles et administratives. Il est clair que les mesures visant à améliorer les synergies ont un potentiel pour des gains d'efficacité et de performance, en particulier parce qu'elles favorisent la spécialisation et la réduction de la duplication du travail (« économies d'échelle »), augmentent la résilience et facilitent la coordination et la stratégie générale. Les structures et services améliorés en résultant ont une valeur ajoutée indépendante qui dépasse les augmentations connexes du rapport coût-efficacité. Ce potentiel doit être considéré en même temps que les risques et les enjeux en particulier durant la période de transition, y compris les questions « accessoires » (remodelage des procédures, réseaux, fonctions professionnelles, etc.) assurant une motivation permanente du personnel, la demande de gestion (commune) des ressources humaines et les effets distributifs. Pour réduire au minimum et aborder de manière proactive ces questions et ces enjeux, une compréhension commune de la voie à suivre, une confiance mutuelle et une coopération de la part de tous sont décisifs. Des orientations politiques claires et une vision commune des principaux acteurs sont une condition préalable pour prévenir le risque de perturbations opérationnelles, voire d'échecs durant la transition, et une « gestion du changement » proactive, prudente et collaborative serait requise. La recherche menée pour la présente étude a révélé que des enjeux importants existent à cet égard. Tant les avantages potentiels que les risques et les inconvénients potentiels sont beaucoup plus élevés pour un partage des services que pour des efforts non institutionnalisés visant à améliorer les synergies.

Incidences générales. Les actions visant à améliorer les synergies peuvent contribuer à renforcer la visibilité externe et l'efficacité environnementale de la Famille CMS (y compris en améliorant les services). Alors qu'une partie considérable du potentiel des efforts non institutionnalisés visant à renforcer les synergies s'est déjà concrétisé, le partage des services possède un potentiel supplémentaire, y compris par le biais de

L'institutionnalisation des structures de coopération et des répercussions positives sur le plan de la cohérence. Alors qu'une visibilité accrue de la Famille pourrait être considérée comme comportant le danger d'une perte des identités individuelles de ses Accords, il ne s'agit pas nécessairement d'un jeu à somme nulle : tous deux peuvent être renforcés simultanément. Enfin, les actions visant à renforcer les synergies, notamment les services communs, font fortement écho aux orientations stratégiques générales fournies par d'autres instances environnementales multilatérales, telles que l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement et la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012.

Options stratégiques et recommandations

Commençons par deux considérations transversales et les recommandations qui se dégagent de l'analyse :

- **Objectif: les Secrétariats basés à Bonn:** Toute nouvelle action visant à renforcer les synergies et notamment à créer des services communs, au moins à moyen terme, pourrait se concentrer sur les Secrétariats basés à Bonn déjà sous les auspices du PNUE, étant donné qu'étendre ces actions à des Secrétariats situés en d'autres lieux comporte des obstacles administratifs et pratiques considérables et au mieux des répercussions financières incertaines.
- **Fourniture d'un mandat politique :** Un mandat politique clair indiqué par les Parties pourrait contribuer largement à donner une certitude aux acteurs concernés et à leur fournir des orientations précises (objectifs). Cela favoriserait une mise en œuvre réussie des actions pour renforcer les synergies, indépendamment de la forme adoptée (c'est-à-dire institutionnalisées ou non institutionnalisées).

Par ailleurs dans les sections suivantes, sur la base de l'analyse des incidences, nous distinguons trois options stratégiques générales à soumettre à l'examen des Parties. Le tableau 7 récapitule les avantages et les inconvénients/risques potentiels de ces options conformément à l'analyse susmentionnée.

Option 1: Efforts non institutionnalisés pour renforcer les synergies. Cette option ne comprendrait aucun (nouveau) partage des services entre les Secrétariats de la Famille CMS, mais l'identification continue et potentiellement intensifiée des efforts non institutionnalisés. Les mécanismes pour cette coordination informelle pourraient comprendre une meilleure communication entre les Secrétariats, par exemple des réunions périodiques qui examineraient le potentiel pour une action commune à des niveaux appropriés (gestion, domaines de travail spécifiques). L'unité CMS/AEWA chargée de la communication, la gestion de l'information et la sensibilisation pourrait être conservée ou redéployée.

Cette option peut être considérée à faible risque/faible gain. Elle ne comporterait pas de grands risques ni d'inconvénients importants (faibles risques/coûts – voir tableau 7). En particulier, elle n'influerait pas sur les opérations en cours des Secrétariats concernés, qui sont en général considérés à l'heure actuelle comme obtenant de très bons résultats. A l'heure actuelle, l'option 1 se priverait d'une partie importante de la réalisation des avantages potentiels susmentionnés. Les actions envisagées par l'option 1 pourraient tirer profit des initiatives existantes et essayer de les poursuivre et de les intensifier de façon informelle sans calendrier spécifique.

Option 2 : Partage progressif des services. Cette option comprendrait la poursuite de la mise en œuvre rigoureuse et une nouvelle expansion des services communs sur une base progressive. L'unité CMS/AEWA chargée de la communication, la gestion de l'information et la sensibilisation serait ultérieurement développée, par exemple à l'aide de programmes de travail périodiquement convenus, etc. Cela pourrait comprendre également l'étude d'une extension possible à EUROBATS. En outre, de nouvelles unités conjointes pour des domaines appropriés tels que les services de conférence, le renforcement des capacités ou l'appui à la mise en œuvre (voir tableau 4) pourraient être créées une à une progressivement. Ce processus pourrait aussi étudier la possibilité d'une intégration plus poussée à un niveau plus spécialisé (par exemple, en ce qui concerne les compétences scientifiques, certains groupes d'espèces ou certaines régions). D'autres actions informelles conformes à l'option 1 ci-dessus pourraient progresser simultanément, de sorte que l'option 2 puisse être considérée comme un complément plutôt qu'une alternative à l'option 1. Cela pourrait permettre aux Parties de tirer des avantages croissants au fil du temps tout en contrôlant et en gérant les coûts d'adaptation (en vérifiant régulièrement les améliorations et en prenant toute mesure corrective requise, voir ci-dessous).

Tableau 7 : Incidences des options visant à renforcer les synergies au sein de la Famille CMS

Incidences	Option 1 (Efforts non institutionnalisés)	Option 2 (Partage progressif des services)	Option 3 (Partage immédiat des services)
Incidences juridiques	<ul style="list-style-type: none"> Aucune obligation juridique importante (déjà en cours) 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité d'arrangements entre secrétariats (partage des coûts, etc.) Nécessité de décisions par les organes directeurs 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité d'arrangements entre secrétariats (partage des coûts, etc.) Nécessité de décisions par les organes directeurs
Incidences financières	<ul style="list-style-type: none"> Incidences financières modérées/faibles (gains et coûts) 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire de rentabilité (mise en place progressive) Les coûts de restructuration peuvent réduire les gains de rentabilité (transition étalée) 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire de rentabilité (mise en place immédiate) Les coûts de restructuration peuvent réduire les gains de rentabilité (mise en place immédiate)
Incidences opérationnelles et administratives	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel significatif d'amélioration de la performance (en grande partie déjà mise en place) Faible niveau de risques ou de dysfonctionnements opérationnels 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire d'amélioration de la performance/l'efficacité Niveau modéré de risques ou de dysfonctionnements opérationnels Nécessite une action concertée et une gestion prudente 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire d'amélioration de la performance/l'efficacité Niveau élevé de risques ou de dysfonctionnements opérationnels Nécessite une action concertée et une gestion prudente
Incidences globales	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel d'amélioration de l'efficacité et de la visibilité extérieure (en grande partie déjà mise en place) Conforme à l'orientation stratégique mondiale 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire d'amélioration de l'efficacité et de la visibilité extérieure Tout à fait conforme à l'orientation stratégique mondiale 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel supplémentaire d'amélioration de l'efficacité et de la visibilité extérieure Tout à fait conforme à l'orientation stratégique mondiale

Source : Extrait du chapitre 3

Il serait utile d'établir un classement concret des nouveaux services à partager. Pour en tirer le plus grand profit, les Secrétariats concernés devraient élaborer ensemble une proposition, si possible avec la participation du PNUE. Cela aiderait à assurer la prise en compte de toute particularité et des effets distributifs indirects et permettrait une planification des ressources humaines convenablement coordonnée, l'établissement de

programmes de travail, le partage du temps et des coûts ainsi que des arrangements relatifs à la gestion. Il faudrait collecter, développer puis examiner des données concrètes sur l'affectation de base des ressources dans les Secrétariats participants et sur des scénarios pour la création d'unités conjointes sur cette base.

Le processus pourrait être établi par des décisions des organes directeurs des Accords participants. Il est déjà prévu qu'il faudrait convaincre les principaux acteurs. On pourrait en priorité répondre aux inquiétudes qui ont émergé lors de la création de l'unité CMS/AEWA chargée de la communication, la gestion de l'information et la sensibilisation. Cela pourrait ouvrir la voie à de nouvelles actions en coopération. L'adjonction d'une deuxième unité conjointe dans des délais assez rapides pourrait faciliter un accord sur le partage des coûts et du temps (en favorisant les compromis) et permettrait de répartir la charge de la gestion et de la supervision générales des unités conjointes. Des réunions périodiques entre les responsables des Secrétariats participants devraient leur permettre d'élaborer des programmes de travail et de définir des priorités communes. De façon générale, sur la base de l'expérience acquise (ASCOBANS, Conventions sur les produits chimiques), on peut estimer que la création d'unités conjointes intégrées pourrait prendre chacune plusieurs années de sorte que le processus général pourrait durer jusqu'à la fin de cette décennie.

Option 3: Mise en œuvre immédiate de tous les services communs pertinents en une seule étape. Cette option pourrait aussi être considérée comme étroitement apparentée à l'option 2. Elle consisterait en un le partage complet immédiat de tous les services de secrétariat pertinents (entre les Secrétariats basés à Bonn) en créant simultanément plusieurs unités de services conjointes adéquates. Comme l'option 2 ci-dessus, elle serait un complément à l'option 1 plutôt qu'une alternative. L'option 3 pourrait aussi être considérée comme une option gain élevé/risque élevé. Elle pourrait en principe tenir la promesse d'exploiter le potentiel d'obtenir très rapidement des avantages. Toutefois, elle comporte aussi un risque plus élevé de créer des dysfonctionnements et des perturbations opérationnels en essayant d'obtenir ces avantages (coûts d'adaptation, par exemple motivation et réorientation du personnel). Elle exigerait beaucoup s'agissant de la gestion proactive du changement et nécessiterait une vision et une compréhension communes de la part des principaux acteurs, exigence difficile à remplir.

La plupart des éléments du processus indiqués sous l'option 2 ci-dessus conviendraient aussi pour l'option 3. Les organes directeurs des accords concernés ont le pouvoir de prendre les décisions nécessaires. Des propositions concrètes pourraient et devraient être élaborées conjointement par les Secrétariats concernés et la mise en œuvre pourrait être suivie de réunions de gestion périodiques (voir ci-dessus). La nécessité de convaincre les principaux acteurs peut être considérée au moins aussi importante que pour l'option 2.

Afin de limiter les coûts d'adaptation et d'éviter un échec opérationnel durant la transition, tant l'option 2 que l'option 3 nécessiteraient **une compréhension commune de la part des principaux acteurs et une gestion proactive du changement avec des**

apports des principaux acteurs concernant les objectifs et les avantages recherchés. Une motivation continue du personnel, la confiance mutuelle et la coopération de toutes les personnes concernées sont des conditions préalables au succès. Des arrangements clairs devraient être convenus par les Secrétariats concernés (par exemple, pour le partage des coûts, les programmes de travail et la gestion/supervision des unités conjointes). Donner au personnel et à tous les participants la possibilité d'apporter une contribution et de prendre activement part au processus de transition pourrait renforcer les chances de créer une appropriation et de motiver davantage le personnel, facilitant ainsi la transition.

Suivi et retour d'information. Par ailleurs, les Parties souhaiteront peut-être envisager d'établir un processus pour le suivi et le retour d'information, afin de gérer la transition dans le cas où l'option 2 ou l'option 3 seraient retenues. Il pourrait être demandé aux Secrétaires exécutifs concernés de tenir conjointement les Parties au courant des progrès réalisés et de toute question pouvant se poser, par exemple sur une base annuelle. Ce retour d'information pourrait porter notamment sur la planification des ressources et les impacts financiers pour collecter et évaluer les informations nécessaires à mesure que le processus progresse. Dans l'intervalle, les Secrétaires exécutifs pourraient élaborer et étudier des arrangements en étroite consultation avec les présidents (et vice-présidents) des Comités permanents (ou, s'ils vont au-delà des accords basés à Bonn, d'autres organes de gouvernance pertinents). La performance et d'autres aspects pertinents pourraient régulièrement (par exemple, tous les deux ou trois ans) être évalués moyennant une enquête auprès des Parties et des Secrétariats.

De façon générale, les actions visant à renforcer les synergies au sein de la Famille CMS ont le potentiel de contribuer à améliorer et à renforcer la gouvernance pour la protection des espèces migratrices. Le partage des services possède un potentiel particulier pour créer des avantages, notamment en ce qui concerne un meilleur rapport coût-efficacité et des gains d'efficience et de performance. Néanmoins, les risques de perturbations opérationnelles pourraient être importants et annuler les avantages, s'ils ne sont pas adéquatement contrôlés et gérés. Tirer parti des avantages et contrôler les risques requiert donc une vision commune et une confiance mutuelle, ainsi qu'une même compréhension de la voie à suivre, de la part des principaux acteurs aux fins d'une gestion prudente, attentive et efficace du changement. Si les conditions sont propices, les actions visant à favoriser les synergies peuvent contribuer sensiblement à améliorer la gouvernance au sein des instruments de la Famille CMS et à renforcer l'appui à la mise en œuvre.

5. Références

Traités et autres types d'accords

Administrative Agreement 2010 on a Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea (Denmark – Germany – Netherlands) (adopted 18 March 2010, entered into force 18 March 2010).

Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany, the United Nations and the Secretariat of the Convention on the conservation of migratory species of wild animals concerning the headquarters of the Convention Secretariat (adopted 18 September 2002, entry into force 18 September 2002) 2306 UNTS 470

Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (adopted 15 August 1996, entered into force 1 November 1999) 2365 UNTS 203 (AEWA)

Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels (adopted 19 June 2001, entered into force 1 February 2004) 2258 UNTS 257 (ACAP)

Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Seas, Mediterranean and Contiguous Atlantic Area (adopted 11 November 1996, entered into force 1 June 2001) 2183 UNTS 303 (ACCOBAMS)

Agreement on the Conservation of Bats in Europe (adopted 4 December 1991, entered into force 16 January 1994) 1863 UNTS 101 (EUROBATS)

Agreement on the Conservation of Gorillas and their Habitats (adopted 26 October 2007, entered into force 1 June 2008) 2545 UNTS 55 (Gorilla Agreement)

Agreement on the Conservation of Seals in the Wadden Sea (adopted 16 October 1990, entered into force 1 October 1991) 2719 UNTS 263 (Wadden Sea Seals)

Agreement on the Conservation of Small Cetaceans in the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas (adopted 17 March 1992, entered into force 29 March 1994) 1772 UNTS 217 (ASCOBANS)

Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (adopted 23 June 1979, entered into force 1 November 1983) 1651 UNTS 333 (CMS)

Headquarters Agreement between the Government of H.S.H the Prince of Monaco and the Permanent Secretariat of the Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, the Mediterranean Sea and the Contiguous Atlantic Area (adopted 11 November 2010)

Headquarters Agreement between the Secretariat to the Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels and the Government of Australia (adopted 23 June 2008, entered into force in 2 December 2008)

- Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea (Denmark – Germany – Netherlands) (adopted 17 March 2010)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the Siberian Crane (adopted 1 July 1993, entered into force 1 January 1999) (Siberian Crane MOU)
- Memorandum of Understanding between the Argentine Republic and the Republic of Chile on the Conservation of the Southern Huemul (adopted 4 December 2010, entered into force 4 December 2010) (Southern Andean Huemul MOU)
- Memorandum of Understanding between the Republic of Argentina and the Republic of Chile on the Conservation of the Ruddy-headed Goose (Argentina-Chile) (adopted 21 November 2006, entered into force 21 November 2006) (Ruddy-headed Goose MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation and Restoration of the Bukhara Deer (adopted 16 May 2002, entered into force 16 May 2002) (Bukhara Deer MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the Slender-billed Curlew (adopted 10 September 1994, entered into force 10 September 1994) (Slender-billed Curlew MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for Marine Turtles of the Atlantic Coast of Africa (adopted 1 July 1999, entered into force 1 July 1999) (Atlantic Turtles MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the Aquatic Warbler (adopted 30 April 2003, entered into force 30 April 2003) (Aquatic Warbler MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the West African Populations of the African Elephant (adopted 22 November 2005, entered into force 22 November 2005) (West African Elephants MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the Eastern Atlantic Populations of the Mediterranean Monk Seal (adopted 18 October 2007, entered into force 18 October 2007) (Monk Seal in the Atlantic MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation, Restoration and Sustainable Use of the Saiga Antelope (adopted 23 November 2005, entered into force 25 September 2006) (Saiga Antelope MOU)
- Memorandum of Understanding concerning the Conservation of the Manatee and Small Cetaceans of Western Africa and Macaronesia (adopted 3 October 2008, entered into force 3 October 2008) (Western African Aquatic Mammals MOU)
- Memorandum of Understanding for the Conservation of Cetaceans and their Habitats in the Pacific Islands Region (adopted 15 September 2006, entered into force 15 September 2006) (Pacific Island Cetaceans MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of the Middle-European Population of the Great Bustard (adopted 1 June 2001, entered into force 1 June 2001) (Middle-European Great Bustard MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of Marine Turtles and their Habitats of the Indian Ocean and South-East Asia (adopted 23 June 2001, entered into force 1st September 2001) (IOSEA Turtles MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of Dugongs (*Dugong dugon*) and their Habitats throughout their Range (Adopted 31 October 2007, entered into force 31 October 2007) (Dugong MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation of High Andean Flamingos and their Habitats (Adopted 4 December 2008, entered into force 4 December 2008) (High Andean Flamingos MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Birds of Prey in Africa and Eurasia (Adopted 4 December 2008, entered into force 4 December 2008) (Birds of Prey MOU; Raptors MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Sharks (adopted 12 February 2010, entered into force 1 March 2010) (Sharks MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation of Southern South American Migratory Grassland Bird Species and their Habitats (adopted 26 August 2007, entered into force 26 August 2007) (Southern South American Grassland Birds MOU)

Autres instruments et documents juridiques

AHJWG, Report of the Ad hoc Joint Working Group on Enhancing Cooperation and Coordination Among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions on the work of its third meeting 2008 [UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.3/3]

ASCOBANS Advisory Committee, Evaluation of the Merger of the ASCOBANS Secretariat with the CMS Secretariat 2012 [MOP7/Doc.8-01 (S)]

ACAP MOP Resolutions 1.1, 2004; 2.3, 2006; 3.6, 2009; 4.6, 2012; 5.6, 2015;

ACCOBAMS MOP Resolutions 1.2, 2002; 1.3, 2002; 2.3, 2004; 3.2, 2007; 4.2, 2010; 4.3, 2010; 5.16, 2013

AEWA MOP Resolutions 1.1, 1999; 2.6, 2002; 2.11, 2002; 3.14, 2005; 4.8, 2008; 5.21, 2012

AEWA Standing Committee, Report of the 9th Meeting of the Standing Committee 2013.

AEWA Standing Committee, Report on the CMS/AEWA Information Management, Communication and Awareness-Raising Team 2015 [Doc StC 10.7 Rev. 1].

- ASCOBANS MOP Resolutions 1.4, 1994; 2.2, 1997; 3.1, 2001; 4.1, 2003; 5.2c, 2006; 5.2d, 2006; 6.5, 2009; 6.6, 2009; 7.6, 2012; 7.7, 2012
- Basel Convention, Cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions 2008 [Decision BC-IX/10].
- Basel Convention, Cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions 2008 [Decision BC-IX/10].
- Basel Convention, Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions 2011 [Decision BC-10/29]
- Basel Convention, Omnibus decision adopted by the Conference of the Parties to the Basel Convention 2010 [Decision BC.Ex-1/1]
- Basel Convention, Study on improving cooperation and synergies between the secretariats of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, prepared by the Secretariat of the Stockholm Convention 2006 [UNEP/CHW.8/INF/28]
- Basel Convention, Rotterdam Convention and Stockholm Convention, Estimated cost savings resulting from synergies among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions for the period 2012–2013 2013 [UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.2/INF/22]
- Basel Convention, Rotterdam Convention and Stockholm Convention, Omnibus decision on enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions 2013 [Decision BC.Ex-2/1; RC.Ex-2/1; SC.Ex-2/1]
- Basel Convention, Rotterdam Convention and Stockholm Convention, Report on cost savings resulting from synergies among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions for the period 2012-2013 2015 [UNEP/CHW.12/INF/42 - UNEP/FAO/RC/COP.7/INF/28 - UNEP/POPS/COP.7/INF/48]
- Basel Convention, Rotterdam Convention and Stockholm Convention, Report on the audit of the Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions by the Office of Internal Oversight Services 2015 [UNEP/CHW.12/INF/43; UNEP/FAO/RC/COP.7/INF/29; UNEP/POPS/COP.7/INF/49]
- CMS COP Resolutions 1.1, 1985; 1.3, 1985; 2.4, 1988; 2.5, 1988; 2.6, 1988; 3.6, 1991; 4.4, 1994; 4.6, 1994; 5.5, 1997; 5.6, 1997; 6.8, 1999; 7.11, 2002; 8.3, 2005; 9.13, 2008; 9.14, 2008; 10.1, 2011; 10.09, 2011; 11.1, 2014; 11.3, 2014
- CMS Secretariat, Analysis of Shared Common Services between CMS Family Instruments 2014 [UNEP/CMS/COP11/Doc.16.2]
- CMS Secretariat, Institutional Arrangements: Headquarters Agreement 1999 [UNEP/CMS/Conf.6.14.1]
- CMS Secretariat, the Merger of the CMS and ASCOBANS Secretariat Functions 2011 [UNEP/CMS/Conf.10.34]

CMS Standing Committee, Draft Report of the 37th Meeting of the CMS Standing Committee 2010

CMS Standing Committee, Report of the 22nd meeting of the CMS Standing Committee 2000

EUROBATS MOP Resolutions 1.3, 1995; 1.4, 1995; 2.1, 1998; 3.1, 2000; 4.1, 2003; 5.1, 2006; 6.1, 2010; 7.1, 2014

Gorilla Agreement MOP resolution 2.3, 2011.

Kurukulasuriya P and Kitakule-Mukungu J, 'Management Study of the "New Arrangements for the ASCOBANS Secretariat (2007-2009)" – Final Report' (UNEP Evaluation and Oversight Office 2008) MOP6/Doc.8-01 (UNEP) <<http://www.ascobans.org/en/document/management-study-%E2%80%9Cnew-arrangements-ascobans-secretariat-2007-2009%E2%80%9D-%E2%80%93-final-report>> accessed 18 August 2015

Rotterdam Convention, Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions 2008 [Decision RC-4/11]

Rotterdam Convention, Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions 2011 [Decision RC-5/12]

Rotterdam Convention, Omnibus decision adopted by the Conference of the Parties to the Rotterdam Convention 2010 [Decision RC.Ex-1/1]

Sharks MOU Outcome 1.3, 2012.

Stockholm Convention, Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions 2009 [Decision SC-4/34]

Stockholm Convention, Omnibus decision adopted by the Conference of the Parties of the Stockholm Convention 2010 [Decision SC.Ex-1/1]

Stockholm Convention, Supplementary analysis of the financial and administrative arrangements that would be needed to implement any changes proposed to enhance synergies and cooperation between the secretariats of the chemicals and waste conventions 2006 [UNEP/POPS/COP.2/INF/18]

StC Electronic WG on Future Organisation of CMS, Towards the Future Shape of CMS 2008 [CMS/SEWFOC/1]

Synergies among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, 'History of the Synergies Process' <<http://synergies.pops.int/Decisionmaking/Overview/SynergiesProcess/tabid/2615/language/en-US/Default.aspx>> accessed 17 August 2015

United Nations Conference on Sustainable Development (Rio +20), 'The Future We Want: Outcome Document Adopted at Rio+20' <<http://www.un.org/en/sustainablefuture/>> accessed 18 August 2015

United Nations Environment Assembly (UNEA), Chemicals and waste 2014 [Resolution 1/5]

——, Illegal trade in wildlife 2014 [Resolution 1/3]

——, Ministerial outcome document of the first session of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme 2014 [Resolution 1/1]

——, Relationship between the United Nations Environment Programme and multilateral environmental agreements 2014 [Resolution 1/12]

Livres, rapports et articles de journaux

Andrews R and Boyne G, 'Structural Change and Public Service Performance: The Impact of the Reorganization Process in English Local Government' (2012) 90 *Public Administration* 297 <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9299.2011.01956.x>> accessed 3 August 2015

Battilana J and others, 'Leadership Competencies for Implementing Planned Organizational Change' (2010) 21 *The Leadership Quarterly* 422 <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S104898431000055X>> accessed 3 August 2015

Birnie PW, Boyle AE and Redgwell C, *International Law and the Environment* (3rd ed, Oxford University Press 2009)

Bowman M, 'International Treaties and the Global Protection of Birds: Part I' (1999) 11 *Journal of Environmental Law* 87 <<http://jel.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/jel/11.1.87>> accessed 15 August 2015

'CMS / COP-10: The "Future Shape" of an Innovative Convention' (2012) 42 *Environmental Policy and Law* 82 <<http://search.proquest.com/docview/1022030280?accountid=17194>>

Echazu L and Nocetti D, 'Charitable Giving: Altruism Has No Limits' (2015) 125 *Journal of Public Economics* 46 <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0047272715000341>> accessed 8 August 2015

Fulop N and others, 'Changing Organisations: A Study of the Context and Processes of Mergers of Health Care Providers in England' (2005) 60 *Social Science & Medicine* 119 <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0277953604001972>> accessed 3 August 2015

Henry PK, 'Overcoming Resistance to Organizational Change' (1997) 97 *Journal of the American Dietetic Association* S145 <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0002822397007517>> accessed 3 August 2015

- Kalligiannis K, Iatrou K and Mason K, 'How Do Airlines Perceive That Strategic Alliances Affect Their Individual Branding?' (2006) 11 *Journal of Air Transportation* 3
<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=22697472&site=ehost-live>>
- Klarner P, By RT and Diefenbach T, 'Employee Emotions during Organizational change—Towards a New Research Agenda' (2011) 27 *Scandinavian Journal of Management* 332
<<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0956522111000571>> accessed 3 August 2015
- Lam J and others, 'Manager Characteristics and Employee Job Insecurity around a Merger Announcement: The Role of Status and Crossover: Manager Characteristics and Employee Insecurity' (2015) 56 *The Sociological Quarterly* 558
<<http://doi.wiley.com/10.1111/tsq.12092>> accessed 8 August 2015
- Lanchbery J, 'The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES): Responding to Calls for Action from Other Nature Conservation Regimes' in Sebastian Oberthür and Thomas Gehring (eds), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies* (MIT Press 2006)
- Lim K, 'Impact of Hospital Mergers on Staff Job Satisfaction: A Quantitative Study' (2014) 12 *Human Resources for Health* 70 <<http://www.human-resources-health.com/content/12/1/70>> accessed 3 August 2015
- Liu Y and Perrewé PL, 'Another Look at the Role of Emotion in the Organizational Change: A Process Model' (2005) 15 *Human Resource Management Review* 263
<<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1053482205000471>> accessed 3 August 2015
- Mrema EM and Frisch H, 'CMS / ACCOBAMS / MOP-4: Geographical Area Overlapping with ASCOBANS - Legal or Other Implications' (2011) 41 *Environmental Policy and Law* 18
<<http://search.proquest.com/docview/860322112?accountid=17194>>
- Nanda VP, 'The Mounting Environmental Challenges the United Nations Environment Programme, and the Reform of the International Environmental Governance Regime' (2013) 35 *University of Hawai'i Law Review* 539
- Oberthür S, 'Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations' (2002) 2 *International Environmental Agreements* 317
<<http://dx.doi.org/10.1023/A%3A1021364902607>>
- Panteli N and Sockalingam S, 'Trust and Conflict within Virtual Inter-Organizational Alliances: A Framework for Facilitating Knowledge Sharing' (2005) 39 *Decision Support Systems* 599
<<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0167923604000557>> accessed 4 August 2015

- Privett N and Erhun F, 'Efficient Funding: Auditing in the Nonprofit Sector' (2011) 13 *Manufacturing & Service Operations Management* 471 <<http://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/msom.1110.0345>> accessed 8 August 2015
- Sidhu B, 'CMS / EUROBATS: The Protection of Migratory Species of Bats - A Review' (2011) 41 *Environmental Policy and Law* 222 <<http://search.proquest.com/docview/910129240?accountid=17194>>
- 'Synergy, n' (Oxford English Dictionary Online, Oxford University Press 2015) <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/synergy>> accessed 27 July 2015
- Waters RD, 'Increasing Fundraising Efficiency Through Evaluation: Applying Communication Theory to the Nonprofit Organization-- Donor Relationship' (2011) 40 *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 458 <<http://nvs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0899764009354322>> accessed 8 August 2015
- Weber RA and Camerer CF, 'Cultural Conflict and Merger Failure: An Experimental Approach.' (2003) 49 *Management Science* 400 <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=9694873&site=ehost-live>>
- Willis J, 'UNEP / Chemical Conventions: Opportunity to Strengthen Environmental Governance' (2011) 41 *Environmental Policy and Law* 267 <<http://search.proquest.com/docview/917633920?accountid=17194>>
- Yen ST, Boxall PC and Adamowicz WL, 'An Econometric Analysis of Donations for Environmental Conservation in Canada' [1997] *Journal of Agricultural and Resource Economics* 246

Entretiens

Liste des personnes interrogées

Akankwasah, Barirega
Vice-Chair of Standing Committee
AEWA

Blankett, Penina
Vice-Chair of Advisory Committee
ASCOBANS

Briggs, Christopher
Secretary General
Ramsar Convention

Chambers, Bradnee
Executive Secretary
CMS and ASCOBANS

Dereliev, Sergey
Technical Officer
AEWA

Descroix-Comanducci, Florence
Executive Secretary
ACCOBAMS

Dias, Bráulio Ferreira de Souza
Executive Secretary
Convention on Biological Diversity
(CBD)

Lenten, Bert
Deputy Executive Secretary
CMS

Hassani, Sami
Chair of Advisory Committee
ASCOBANS

Keil, Florian
Coordinator of Joint CMS+AEWA
Communications, Information
Management and Outreach Team
AEWA

Kremer, Jolanta
Programme Assistant
AEWA

Marnell, Ferdia
Chair of Advisory Committee
EUROBATS

Mrema, Elizabeth
Director of the Division of Environmental
Law and Conventions
UNEP

Nickel, Elsa
Director General Nature Conservation and
Sustainable Use of Natural Resources
Federal Ministry for the Environment,
Nature Conservation, Building and
Nuclear Safety, Germany (BMUB)

Panis, Jeroen
Chair of Standing Committee
EUROBATS

Papworth, Warren
Executive Secretary
ACAP

Paulus, Christiane
Deputy Director General Nature
Conservation and Sustainable Use of
Natural Resources
Federal Ministry for the Environment,
Nature Conservation, Building and
Nuclear Safety, Germany (BMUB)

Størkersen, Øystein
Chair of Standing Committee
CMS

Streit, Andreas
Executive Secretary
EUROBATS

Stempel, Rüdiger
Executive Secretary
Common Wadden Sea Secretariat

Trouvilliez, Jacques
Executive Secretary
AEWA

Dates et types d'entretien

Date	Personnes interrogées	Type d'entretien
03 June 2015	Bradnee Chambers Clara Nobbe\ Marco Barbieri	In person, in Bonn
22 June 2015	Andreas Streit	In person, in Bonn
22 June 2015	Christiane Paulus Elsa Nickel	In person, in Bonn
02 July 2015	Jacques Trouvilliez Jolanta Kremer Sergey Dereliev	In person, in Bonn
02 July 2015	Florian Keil	In person, in Bonn
03 July 2015	Ferdia Marnell	Telephone
06 July 2015	Florence Descroix-Comanducci	Skype
08 July 2015	Jeroen Panis	In person, in Brussels
08 July 2015	Rüdiger Stempel	Telephone
14 July 2015	Warren Papworth	Skype
15 July 2015	Christopher Briggs	Telephone
16 July 2015	Sami Hassani	Telephone
16 July 2015	Bert Lenten	Telephone
20 July 2015	Bráulio Ferreira de Souza Dias	Telephone
22 July 2015	Øystein Størkensen	Telephone
22 July 2015	Elizabeth Mrema	Skype
27 July 2015	Barirega Akankwasah	Telephone
12 August 2015	Penina Blankett	Telephone

Annexe 1: Cahier des charges de l'étude

TERMS OF REFERENCE

The analysis will be an independent study of about 40-50 pages on potential synergies and common services among the instruments in the CMS Family. The analysis will include consultations with 10-15 relevant members of bodies and secretariats of the CMS Family instrument involved.

The analysis will be carried out in accordance with Resolution 11.3 which provides the scope on the analysis as follows:

- will be independent and report on the legal, financial, operational, and administrative implications of actions to enhance synergies, such as through sharing services in common service areas to the decision-making bodies of the wider CMS family before the 44th Meeting of the CMS Standing Committee and COP12 in order to establish their benefits and disadvantages
- should recognize the lessons learned from the experience between the ASCOBANS and CMS joint Secretariat as well as the pilot phase on common communication, information and outreach services between the AEWA and CMS Secretariats, and noting that additional information from an independent analysis is required to make an informed decision on a comprehensive sharing of common services among CMS instruments;
- should note the information provided in the analysis by the CMS Executive Secretary on common services in the CMS Family instruments and the potential approaches to common services outlined in the paper; and
- should consider how recommendations taken to enhance synergies, such as through sharing services in common service areas, among CMS Family instruments should be aimed at strengthening the implementation of the instruments involved and maximizing the effective and efficient use of resources at all levels;
- should consider how synergies, such as through sharing services in common service areas among CMS instruments can assist to fill gaps, be mutually reinforcing, produce efficiencies and increase output;
- should take into consideration that many functions provided by secretariats in the CMS Family of instruments are similar in scope and nature and could therefore create a higher potential for synergies;
- should bear in mind the greater international picture arising from Rio+20 and other processes stressing the importance of developing further synergies among MEAs;

The experts conducting the analysis should be available for questions at relevant governing body processes to respond to queries in regards to the independent analysis.

Contracted to: Institute for European Studies, Vrije University Brussels

Deadlines:

Outline (MS-Word document): June 15 2015

First draft (MS-Word document): 15 August 2015

Final draft (MS-Word document): 7 September 2015

Point of contact and supervision from CMS: Bradnee Chambers